Carles Ramió

La extraña pareja

LA PROCELOSA RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS

CATARATA

CARLES RAMIÓ

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA, INSTITUCIÓN DE LA QUE HA SIDO VICERRECTOR Y DECANO. HA SIDO DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA, PRESIDENTE DEL CONSORCIO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (IVÀLUA), VICEPRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y FORMACIÓN ESPECIALIZADA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA Y DIRECTOR DEL PROGRAMA DE AMÉRICA LATINA DEL CIDOB. ES AUTOR DE DIECIOCHO LIBROS Y DE CIENTO CINCUENTA ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS DE CARÁCTER CIENTÍFICO.

Carles Ramió

La extraña pareja

LA PROCELOSA RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS

CATARATA

PRIMERA EDICIÓN: SEPTIEMBRE 2012
SEGUNDA EDICIÓN: SEPTIEMBRE 2015

DISEÑO DE COLECCIÓN: MIGUEL URIARTE

© CARLES RAMIÓ, 2012

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2012
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA EXTRAÑA PAREJA.
LA PROCELOSA RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS

ISBN: 978-84-9097-048-5
DEPÓSITO LEGAL: M-23.402-2015
IBIC: JPP

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

A Marta con amor. Bailamos juntos, en su momento, el tango profesional para pasar a danzar abrazados toda una vida

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN 9

INTRODUCCIÓN 35

CAPÍTULO 1. LA DIRECCIÓN PÚBLICA COMO OBJETO CIENTÍFICO: LA ENIGMÁTICA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN 49

CAPÍTULO 2. LOS ACTORES PRINCIPALES Y LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: POLÍTICOS, FUNCIONARIOS Y POLITÉCNICOS 75

CAPÍTULO 3. EL TRAVESTISMO INSTITUCIONAL: POLÍTICOS QUE HACEN DE FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIOS QUE HACEN DE POLÍTICOS 90

CAPÍTULO 4. EL INFANTILISMO Y LA FALTA DE INTELIGENCIA INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA: LA NO ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES DE DIRECTIVOS POLÍTICOS Y PROFESIONALES 108

CAPÍTULO 5. LA MALA GESTIÓN DEL AMOR EN LA DIRECCIÓN PÚBLICA: LA CASI INEVITABLE DESMOTIVACIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS 120

CAPÍTULO 6. LA INTERACCIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: EL BAILE DE POLÍTICOS Y ALTOS FUNCIONARIOS 132

CAPÍTULO 7. LAS COMPETENCIAS DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS 168

CAPÍTULO 8. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS GENERALES DE CARA A UNA FUTURA REGULACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA 189

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Hace ahora justo tres años se publicó la primera edición de este libro. En este momento estoy ante la grata tarea de prologar una segunda edición una vez transcurridos cerca de 1.100 días. Tres años son pocos, pero si se mide por días este lapsus de tiempo parece que tenga otra envergadura si el objeto de estudio son las instituciones públicas de España. En este tiempo han cambiado de forma significativa muchas variables políticas e institucionales. La crisis económica ha culminado, al final, su largo periodo de forma muy dura, con más recortes en el gasto público durante 2013 y 2014. No tanto en 2015, por ser este un año de una enorme densidad electoral y por ser también el aparente punto de inflexión para finiquitar la crisis económica al experimentarse un más que significativo crecimiento económico. Pero la crisis económica ha cedido durante este lapsus de tiempo su protagonismo a una crisis política e institucional sin precedentes en el país. El objetivo de este prólogo es realizar un balance sobre lo que ha acontecido durante estos tres años y en cómo ha incidido en lo que se

refiere al contenido del libro: la interacción entre la clase política y la clase funcionarial en un proceso de toma de decisiones que afectan tanto a la calidad de las políticas públicas como al refinamiento institucional de nuestras administraciones públicas.

Durante estos tres años se han mudado muchas pieles del sistema de partidos: han aparecido como una exhalación nuevos partidos políticos y agrupaciones de los mismos, que ahora gobiernan la mayor parte de las grandes ciudades de España y que han dado un vuelco electoral en una parte significativa del resto de ciudades y a buena parte de las comunidades autónomas. Los partidos que dominaban los tres sistemas bipartidistas del país (ámbito nacional, Cataluña y el País Vasco) han sufrido una sangría de soporte ciudadano espectacular por su autismo social y por una concatenación retrospectiva de casos de corrupción imposible de asimilar para la opinión pública. En Cataluña, por ejemplo, se han roto coaliciones de toda la vida como la de Convergència i Unió (CiU), han casi desaparecido partidos políticos dominantes (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC), o alguno ha llegado a un punto inédito de irrelevancia como el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), o bien a nivel estatal han sufrido un enorme desgaste como los dos grandes partidos nacionales: Partido Popular (PP) y, en especial, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que ha cambiado durante este tiempo sus principales dirigentes. Solo el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha salido indemne de esta metamorfosis en el sistema de partidos políticos.

De este modo, me veo en la obligación en un primer repaso de analizar, en el plano de la interacción entre políticos y funcionarios, tres elementos: por una parte, cómo se ha ido sobreviviendo al periodo final de la crisis económica; por otro lado, cómo es posible que en un contexto

institucional público relativamente solvente puedan haber alumbrado tantos casos obscenos de corrupción y, finalmente, qué medidas se han tomado durante este tiempo para mejorar el ítem clave en este ensayo: la regulación de la dirección pública profesional y la reforma de la Administración pública.

La crisis económica ha tenido un enorme impacto negativo sobre las políticas y la calidad de los servicios públicos. Los continuados recortes han puesto en jaque la solvencia de nuestro sistema público y han soliviantado a los españoles. La crisis económica que ha sufrido España en los últimos ocho años no ha sido una crisis catapultada por un excesivo déficit público o por la ineficiencia o los derroches (que han existido, pero con un nivel de impacto marginal), sino una crisis ocasionada por una falta de competitividad del tejido productivo privado, por su enorme endeudamiento, por la imposibilidad de implementar una política monetaria nacional y por el abultado déficit económico de las familias por un sector inmobiliario excesivamente recalentado. Las instituciones públicas mantenían antes de la crisis una situación financiera relativamente saneada, pero la crisis económica les impactó de lleno por unas bajadas espectaculares de ingresos y por tener que afrontar los costes económicos de la crisis (rescate financiero y pago de los subsidios por desempleo). Y así, de tener uno de los déficits públicos más bajos de Europa, hemos pasado de forma muy rápida a un preocupante déficit público del 100 por ciento del producto interior bruto. Las administraciones públicas del país han tenido que afrontar una difícil crisis económica por falta de ingresos y por gastos extraordinarios que han obligado, siguiendo de forma gregaria la germánica política de austeridad impuesta en Europa, a recortar de forma dramática el gasto público. Desgraciadamente, los recortes en los servicios públicos no

han sido una opción política doméstica, sino una imposición internacional de un país en situación de semirrescate. No ha quedado otra posibilidad que la de recortar el gasto público. Un escenario de toma de decisiones y de gestión pública en el marco de unos presupuestos restrictivos pone a prueba al sistema de actores que deben decidir qué políticas y qué servicios hay que suprimir, recortar, mantener o incluso incrementar. La toma de decisiones públicas en un contexto de crisis económica genera un enorme estrés en los actores políticos y profesionales (funcionarios y empleados públicos) y se les exige valentía, solvencia política y profesional. El libro se explaya sobre cómo se toman las decisiones en el espacio público de la mano de una extraña pareja conformada por los políticos con funciones ejecutivas y por los altos funcionarios. Los políticos, que son los que dominan el modelo por la legitimidad democrática que aportan al sistema público, originan la visión política, y los funcionarios contribuyen con una lógica profesional basada en el dominio técnico de las materias y en su acervo institucional. No es este un matrimonio pacífico, dada la asimetría entre los miembros de la pareja y a que poseen unos perfiles tan distintos. En principio, este matrimonio debería complementarse como la tapa o ración que combina anchoas con boquerones (que, curiosamente, también se denomina "matrimonio"), pero, en muchas ocasiones, combina texturas y sabores claramente contradictorios. Se trata de un plato que hay que regular con inteligencia para que no se produzcan perversas invasiones de un sabor sobre el otro; sin embargo, en España no se ha regulado y se ha dejado al libre albedrío, generando situaciones indeseables. La toma de decisiones en un contexto de crisis económica ha evidenciado tanto las debilidades del rol político como las del rol profesional. Esta toma de decisiones, tan difícil, ha apelado durante los últimos años

a una exigencia propia del título de una película del oeste o de conflicto bélico del tipo "Es la hora de los valientes", a lo que habría que añadir el concepto de inteligencia institucional, dando como resultado "La hora de los valientes e inteligentes". Este libro argumenta que en esta relación de pareja entre políticos y funcionarios ha existido un enorme déficit de valentía, y también una carencia evidente de inteligencia institucional. Y este doble quebranto ha incidido de forma muy negativa en una fluida y acertada toma de decisiones en un contexto de crisis económica. En primer lugar, porque ha existido una falta de valentía y una carencia de visión política. Una crisis económica como la que ha sufrido hasta ahora el país era una magnífica oportunidad para clausurar políticas y servicios públicos con escaso valor añadido y también para refinar nuestra arquitectura institucional. Pero no se han logrado ninguno de estos dos objetivos: son muy pocas las políticas y servicios que se han suprimido por carecer de fundamento o simplemente porque no gozaban de la prioridad política del momento. Tampoco se ha aprovechado la ocasión para reformar la organización interna de las administraciones públicas tan necesaria desde hace décadas. No se han mejorado, por ejemplo, las duplicidades entre niveles de Administración y organismos públicos, no se han modernizado los procedimientos burocráticos ni se ha mejorado el sistema de las contrataciones públicas con injustificados sobrecostes que han sido y son una auténtica sangría para las arcas públicas por un insensato (¿interesado?) derroche de dinero público.

Los recortes se han implementado, de forma muy mayoritaria, con una lógica lineal que ha orillado a una valiente toma de decisiones o a la modernización de la arquitectura institucional. Ha vencido una lógica reactiva y cobarde que ha consistido, en términos generales, en hacer

recortes generales y simétricos. Si, por ejemplo, un ministro, un consejero o un alcalde, por la bajada de ingresos o de transferencias, se encontraban en la obligación de reducir en un año el 5 por ciento de su presupuesto, su gran estrategia solía consistir en recortar todas las partidas de su ámbito de gestión en un porcentaje parecido. Se trata de una suerte de reducir el "café para todos" de forma más o menos parecida que es la forma de no priorizar, de no tomar decisiones y de precarizar todas las políticas y todos los ámbitos de gestión. No hay opción peor que esta que ha generado un deterioro del tipo derrumbe ralentizado de todas las políticas públicas y de todos los ámbitos institucionales. No se puede obviar que una lógica de recortes muy prolongada en el tiempo no es precisamente una acción pacífica e indolora, pero hubiera sido mucho más responsable y profesional cercenar con visión política y estratégica, que consistiría en suprimir algunas políticas públicas y servicios no prioritarios y mantener (e incluso incrementar) aquellas políticas y servicios que se consideran fundamentales o más necesarios en un momento de crisis económica y social. Pero la clase política con funciones de gobierno ha carecido, en términos generales, de la fortaleza y visión política para enfrentarse a unas amputaciones discriminadas y ha caído en la abulia de unos recortes aparentemente igualitarios, pero claramente perniciosos por indiscriminados. Por su parte, los funcionarios en su rol estrictamente profesional no han sido capaces de aportar la racionalidad necesaria a este caótico sistema de (no) toma de decisiones. En el libro se argumenta que hay una enorme carencia, en nuestras instituciones públicas, de inteligencia institucional. Este déficit se argumenta por la vía de una deficiente política formativa de los empleados públicos más orientada a instrumentos de gestión que a reforzar sus capacidades analíticas. Esto es

sin duda cierto, pero hay que añadir la circunstancia que nuestras administraciones públicas no solo adolecen de una impotencia analítica, sino también de un déficit tremendo de información de todo tipo que contribuya a un análisis metódico y a una racional toma de decisiones. En un reciente libro que publiqué en marzo de 2015 (Carles Ramió, *Administración Pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Tecnos, Madrid) argumentaba lo siguiente: en nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: faltan datos sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados); falta información sobre los impactos de las políticas; falta sondeo sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios; falta conocer los pormenores del funcionamiento y de los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios. Utilizando una metáfora de Microsoft considero que los políticos deberían ser los encargados de escribir los Power Point en los que se definen los objetivos de las políticas públicas y de sus instituciones. Hay pocos políticos con suficiente capacidad para elaborar un Power Point y poquísimos que lo hagan sobre el destino inmediato o futuro de las propias instituciones públicas. A los empleados públicos cualificados les corresponde escribir el Word, es decir, escribir el relato técnico sobre cómo lograr los objetivos que figuran en el Power Point. Pero siempre nos olvidamos

en la gestión pública del programa menos seductor de los tres: nos olvidamos del Excel. Hay una ausencia dramática de Excel y así es imposible la inteligencia institucional y la toma de decisiones con criterio. De esta forma no es posible tener información ni tan siquiera de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas: es decir cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo, sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico es mucho más elevado que el tiempo y el coste de un trabajador social. En todos los cargos de dirección pública que he ocupado y que ocupo me siento muy incómodo a la hora de tomar decisiones, ya que carezco de la información más básica para ello. No poseo ni la información más sencilla, que son los impactos económicos, y mucho menos poseo análisis profundos sobre los problemas actuales y los retos técnicos potenciales de cara al fututo. Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y de analizarla. Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere de sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman, cada vez más, de forma más errática bajo el paradigma del *garbage can* y las redes

públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

En definitiva, la combinación en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público de falta de valentía política y de un déficit de información e inteligencia institucional ha generado un sistema de recortes escasamente fundamentados y que han puesto en situación desesperada la sostenibilidad del sistema público y su propia legitimidad social ante el desconcierto y desagrado de unos ciudadanos perplejos con buena parte de las decisiones públicas.

Pero la principal novedad de estos últimos tres años ha sido la aparición ante la opinión pública de una enorme densidad de casos de corrupción política e institucional. La magnitud de estos casos de corrupción ha sido tan formidable que ha generado en la ciudadanía un enorme desapego con los partidos y la clase política tradicional y ha sido el principal catalizador de la actual crisis del sistema de partidos. La evidencia empírica es tozuda y demuestra que el fenómeno de la corrupción no es una simple anécdota en nuestro sistema político e institucional. Ante esta constatación lo primero que tengo que hacer es un acto de contrición, ya que ni en este libro ni en todos mis otros escritos he prestado atención a la corrupción. Durante muchos años tuve la impresión de que la corrupción en las administraciones públicas españolas era muy marginal y leía divertido, pero con desdén, las publicaciones divulgativas de Alejandro Nieto en las que dibujaba un panorama muy tétrico del ámbito público español. Este prestigioso catedrático de Derecho Administrativo relataba, con estilo casi cervantino, unas administraciones públicas preñadas de Rinconetes y Cortadillos que campaban por sus anchas engañando, timando y robando. Yo pensaba, desde la autoridad del que pisa

cada día la realidad de las administraciones públicas, que exageraba y que de forma poco académica elevaba algunas anécdotas a categorías. Estaba muy equivocado. En los últimos 20 años he ocupado un buen número de cargos de responsabilidad políticos y administrativos en la universidad, pero, en especial, fuera de ella. Es probable que haya estado tan sobreexpuesto al mundo real que no he ni atisbado el elefante que se paseaba con desfachatez e insistencia ante mi propia nariz. O quizás no otorgué la importancia que tenía el elefante de la corrupción porque siempre ha estado allí y ya formaba parte del paisaje. Lo que sí es seguro es que ante esta dura realidad opté, hasta ahora, por la cobarde técnica del autoengaño: eludir el análisis de un fenómeno, ya que me podría hacer daño en lo profesional y en lo personal. Niego mi argumento de que la corrupción en el sector público español es puntual y concreto derivado solo de un déficit de financiación de los partidos políticos. Mi nuevo enfoque del asunto es que las administraciones públicas españolas poseen unos diseños institucionales, y con ellos una cultura política y administrativa, enfermos que permiten e incluso incentivan el fenómeno de la corrupción. Es decir, son nuestros diseños institucionales reales y la cultura política y administrativa los que son corruptos. Y si la corrupción en las administraciones públicas en España no es todavía generalizada se debe únicamente a que una gran mayoría de políticos y funcionarios tienen un elevado sentido de la moral y de la ética y han hecho oídos sordos a los cantos de sirena corruptos que emanan de nuestros precarios diseños institucionales y de nuestra nefasta cultura política y administrativa. La corrupción política en España no surge por arte de magia o de forma aislada, sino que hay un conjunto de variables que contribuyen a este florecimiento. El primer elemento a tener presente es a la propia sociedad española que se

asienta en unas pulsiones históricas de una gran permeabilidad hacia la corrupción. Se suele decir que España no posee unos políticos suecos, ni unas instituciones anglosajonas ni una educación finlandesa, ya que no somos ni suecos, ni británicos ni finlandeses, sino españoles. Somos mediterráneos de origen fenicio y romano, con una cultura cristina instalada en la doble moral, con un Siglo de Oro preñado de pícaros, pillos y ladrones que han dejado su sello hasta el momento actual. La política española no puede ser un eslabón aislado, sino un reflejo más de la ética y de la moral de una determinada sociedad, del mismo modo que los empresarios, los sindicatos, las instituciones y los medios de comunicación. Hemos diseñado, desde la transición, un tejido institucional muy débil de forma rápida, desordenada y preocupados por otras urgencias y problemas mayores como la defensa de los valores democráticos, la construcción de un modelo de Estado del bienestar, la articulación de las tensiones entre el centro y la periferia territorial y en una prestación de servicios de calidad. Una agenda política y social tan densa no ha dejado mucho espacio para interesarse por la calidad de nuestras instituciones políticas básicas y por nuestras administraciones públicas y no hemos sido capaces de edificar diques institucionales que frenen la corrupción política, empresarial y social. El concepto de contrapesos institucionales (los denominados *checks and balances*) y el perfilar sutiles sistemas de control es algo que ha quedado inédito por falta de tradición, de prioridad y de voluntad. El sistema de partidos no ha estado ajeno a una cierta improvisación hasta lograr un sistema bipartidista asfixiante que ha colonizado a las instituciones, a los medios de comunicación y a buena parte de los actores sociales. Un modelo político de oligopolio en el que apenas había y hay control político y en el que los grandes partidos se han sentido impunes para realizar todo tipo de

acciones arbitrarias y a no rendir cuentas casi nunca fuera del ámbito concreto de los comicios electorales. Si añadimos a esta sensación de impunidad una deficiente financiación de los partidos políticos y unas mediocres retribuciones a los cargos políticos la relajación ética y moral parecía difícil de evitar. Con el tiempo, y de forma muy rápida, los precarios anclajes sociales, institucionales y de mercado no pudieron frenar un asilvestramiento y una relajación ética de los partidos políticos, de los políticos, de las empresas contratistas con la Administración pública e incluso de los empleados públicos. Y de esta forma se ha ido generando un nudo de variables que han favorecido un escenario en el que la corrupción se ha instalado como una pieza esencial del paisaje social, político y empresarial. Ante el fenómeno de la corrupción hay muchas variables a analizar que, con la paciencia de una araña, han ido tejiendo un entramado social e institucional excesivamente permeable a la corrupción: variables sociales, institucionales, de organización de los partidos políticos, del complicado e ingrato ejercicio profesional de la política, de la desmotivación de los empleados públicos, de la heterodoxia empresarial y las denominadas "puertas giratorias", del déficit de empleados públicos para prevenir y perseguir la corrupción, de una perversa lógica de los sindicatos y de los medios de comunicación. No quiero dedicar más atención a esta relativa novedad de la corrupción, en la que la falta de regulación de la interacción entre políticos y funcionarios es uno de los temas más críticos en lo que respecta a la politización de la dirección pública profesional que ha sido incapaz de evitar la corrupción política. El fenómeno de la corrupción merece un ensayo monográfico por su dibujo poliédrico (en los próximos meses voy a publicar un modesto ensayo sobre este tema en el mismo sello editorial que acoge esta obra). Como conclusión a la corrupción, unas reflexiones del

embajador español Carles Casajuana (*El País* de 5 de abril de 2013), con las que coincido plenamente: "Una Administración capaz e independiente, con altos funcionarios capaces de hacerse respetar, puede ser un instrumento tan útil para la defensa de los intereses de los ciudadanos como enojoso para los políticos que intentan aprovecharse de sus cargos. Un buen funcionario es, sin proponérselo, un guardián de la ley. Su mera presencia evita tentaciones. ¿De dónde saca fuerza para parar los pies al superior o al político que va a cometer un abuso? De su vocación de servicio a los intereses generales y de su seguridad de que, en última instancia, su futuro profesional no depende de la persona a la que planta cara, sino de su reputación y de su intachable trayectoria [...] Una Administración integrada a todos los niveles por funcionarios que ingresen y hagan carrera por méritos profesionales y no por contactos personales o afinidades políticas, que sirvan a los ciudadanos y no a los partidos, es una barrera necesaria para que la corrupción no socave las instituciones".

El tercer elemento a comentar son las experiencias de reforma administrativa y de su dirección pública que se han alumbrado en España al calor de la crisis económica. El contexto representaba una magnífica oportunidad para reformular las arquitecturas organizativas de nuestras instituciones públicas. Pero el balance no puede ser más desalentador, y puede decirse sin paños calientes que se ha perdido, de nuevo, una magnífica oportunidad para la reforma e innovación de nuestro sistema público. Hagamos un breve análisis de las escasas e inapropiadas reformas que se han producido durante estos últimos tres años en nuestro tejido institucional:

• La crisis no ha generado el anhelado escenario para plantearse una reforma de la Administración pública. Aunque

el término reforma es utilizado de forma asidua por la Administración General del Estado (AGE), y también de forma más tímida por alguna administración autonómica, las medidas planteadas no responden a la enjundia y ambición a la que va asociada esta etiqueta. Las propuestas no atienden a una lógica de visión profunda y estratégica de los problemas que aquejan al entramado público, sino que son simples propuestas, carentes de un sólido marco conceptual, que buscan de forma táctica y a corto plazo aligerar la deuda pública. Pero estas medidas no van acompañadas de un análisis sobre las externalidades negativas de estos recortes de cara al diseño de un modelo moderno de Administración vinculado a un Estado del bienestar de corte europeo. En lo que se refiere a la regulación de la dirección pública profesional no hay, lamentablemente, novedades. Todos los partidos hablan de la necesidad urgente de su regulación, pero los que gobiernan no lo hacen salvo a nivel formal y de impostura (hay proyectos de ley en la materia, iniciados, por ejemplo, en Cataluña y el País Vasco, pero sin ninguna posibilidad de prosperar debido a los ciclos electorales).

• La AGE se ha demorado un año y medio en plantear una reforma de la Administración pública de la mano de la denominada Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El estudio supone una interesante y exhaustiva auditoría sobre la Administración General del Estado y las duplicidades entre ella y las administraciones autonómicas. Lo que se vendió como una gran reforma que permitiría ahorrar unas tres decenas de miles de millones de euros no es más que una positiva pero simple y cicatera poda de organismos públicos. Por una parte plantea a nivel interno de la propia AGE medidas sensatas pero muy sencillas y poco ambiciosas de gestión interna aprovechando las economías de escala y la supresión de menos de 60

organismos del Estado que parece muy poco ambiciosa. En este sentido no se plantea la supresión de organismos estatales duplicados con los de las comunidades autónomas (incluso ministerios enteros) ni tampoco el diseño de un nuevo modelo de Administración central atendiendo al modelo multinivel en el que el Estado tiene todavía pendiente de ubicarse ante la fuerte descentralización de España de la mano de los gobiernos autonómicos y a la asunción de competencias estratégicas por parte de la Unión Europea. El grueso del informe tiene como objetivo proponer recortes por supuestas duplicidades a las comunidades autónomas. Tema delicado por el fuerte aroma recentralizador de estas medidas y un brindis al sol porque estas propuestas son de imposible implementación, ya que dependen de la incierta voluntad de unas administraciones que gozan de total autonomía (la base de cualquier autonomía es la autoorganización) para hacer lo que les venga en gana. El supuesto enorme ahorro económico de estas medidas puede ser cercano a 0 y parece que su único objetivo es contentar a Bruselas y a los mercados bajo el infantil presupuesto que estos agentes son tontos y no se enteran de nada.

• Las administraciones autonómicas no se han planteado ninguna reforma y se han limitado a implementar recortes de forma totalmente reactiva, obligados por el poder central, y sin ninguna visión estratégica. Un caso distinto es el de Cataluña, que tiene en cartera una reforma de su administración de la mano de un informe elaborado por una comisión de expertos, aunque el proceso de elaboración de este informe, las reacciones al mismo y su potencial implementación no es nada brillante.

• El Gobierno local, que es un ecosistema rico, denso y diverso, ha generado sorpresas: desde municipios que llevan

tiempo en la situación técnica de suspensión de pagos y que han sido incapaces de afrontar sus problemas domésticos con un mínimo de solvencia hasta municipios que han afrontado una lógica de recortes que los han hecho totalmente sostenibles. No se dispone todavía de datos, pero hay una cantidad muy importante de municipios grandes y medianos que ya están en una situación de sostenibilidad económica, que han hecho los deberes y que injustamente han quedado ocultos para la opinión pública e incluso también para la opinión más informada. Habría que prestar más atención a estos casos de éxito, ya que son los únicos del entramado público español que han logrado equilibrar sus presupuestos.

• Precisamente atender a estos numerosos casos de éxito de ajuste y reorganización de los municipios permitiría contextualizar mucho mejor la única iniciativa de reforma profunda que se ha planteado en el sistema público español: el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Se trata de una propuesta legislativa muy compleja en contenido y en el proceso de elaboración (decenas de borradores). El balance es que se trata de una auténtica reforma en el sentido de que cambia de una forma radical las reglas del juego de la planta local, pero que se ha hecho, en palabras de Rafael Jiménez Asensio, de forma muy accidentada y a base de "ocurrencias" y con "calculadora". En síntesis y en la práctica la aplicación de esta iniciativa legislativa acabaría con la prestación de servicios de la mayoría de los pequeños municipios (de menos de 20.000 habitantes, el 95,1 por ciento del total) y de una parte importante de los municipios de mayores dimensiones que pasaría a ser responsabilidad directa o indirecta de las diputaciones provinciales. Se trata por lo tanto de una medida que puede ser razonable desde la lógica de la "calculadora",

pero con un impacto brutal y nada reflexionado sobre un nivel local que es una pieza esencial de nuestro sistema institucional y una joya (cierto que todavía por pulir) de nuestro Estado del bienestar.

Otra novedad relevante que ha acontecido durante estos tres años ha sido la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por las Cortes Generales en diciembre de 2013 a la que siguió la aprobación de una ley sobre la misma materia, algo más ambiciosa, por el Parlamento catalán en diciembre de 2014. Nuestra clase política tradicional se emocionó en su momento por la modernidad de aprobar unas leyes sobre esta materia sin darse cuenta de que la primera ley aprobada en el mundo es la sueca y data del lejano 1776 y que casi todos los países desarrollados o en vías de desarrollo hace décadas que poseen una regulación legal de esta materia. En Europa solo Chipre, Malta y la Ciudad del Vaticano carecían de una ley de estas características. Pero bueno, aunque llegue esta "novedad" con décadas de retraso hay que congratularse por esta incorporación de España a una cierta normalidad internacional. En efecto, los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social de nuestras administraciones públicas era por la vía de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente. Resulta que durante los últimos años hemos logrado prestar mejores servicios, pero esta legitimidad sigue sin producirse y cada vez hay más desencuentro entre nuestras instituciones y la sociedad. A mi entender la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente. Eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por

sí mismas la legitimación social. Pero a pesar de estas recientes leyes de transparencia seguimos en España ocultando a la ciudadanía cómo tomamos las decisiones y cómo gestionamos. Las administraciones públicas funcionamos como sociedades secretas. ¿Qué pueden observar los ciudadanos del sistema público? La respuesta es que los ciudadanos solo perciben las entradas y las salidas del sistema público, pero no lo que se hace dentro del mismo. Pueden ver las entradas: votos que se convierten en presidentes y en equipos de gobierno y los ingentes recursos económicos que acceden a las arcas públicas procedentes de los impuestos directos e indirectos. Y también pueden percibir las salidas o resultados: gran variedad de servicios públicos cada vez más afinados, de calidad y eficientes. Pero a la hora de gestionar el sistema ponemos una enorme y opaca cortina para que no nos vean. Y claro, si nos ocultamos cuando gestionamos, los ciudadanos consideran que tenemos motivos profundos para hacerlo y sospechan que tenemos prácticas clientelares generalizadas (que es cierto en términos generales) y que la corrupción es la norma predominante (que no es cierto de forma global, aunque sí que existe todavía en exceso). Por transparencia no hay que entender webs específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente emparentado con el *marketing* institucional. Por transparencia hay que entender proporcionar información clara sobre cómo se toman las decisiones y cuáles son sus motivaciones. Y, especialmente, al ciudadano le preocupa el destino de hasta el último céntimo de dinero público. Y para que el ciudadano sepa el destino exacto de los recursos económicos públicos de nada sirve la publicidad de los presupuestos, que siempre han sido públicos pero que son incomprensibles, incluso con ojos de experto, y de nada sirve detallar el nivel de ejecución del presupuesto en cada

momento, ya que es una información sobre algo que no es entendible y, por lo tanto, prescindible. El ciudadano quiere saber temas de detalle que le generan curiosidad, y viene a ser un mecanismo de control cívico por la vía del muestreo. Quieren saber, por ejemplo, lo que se ha gastado un organismo público en la retribución de un ponente, en una copa de vino de honor o en una comida institucional. Es curioso, pero en los países con tradición en la rendición de cuentas han desaparecido un conjunto de convenciones que en nuestro contexto nos parecen legítimas (agasajos, comidas de trabajo, etc.) que no tienen nada de disfuncional, pero que son rechazadas por una parte importante de la ciudadanía. Si esto sucede con estas inofensivas convenciones es fácilmente imaginable cómo una estricta rendición de cuentas económica desmontaría la mayoría de las prácticas corruptas que asolan nuestras instituciones. Otro elemento de transparencia totalmente fundamental es que los ciudadanos sepan exactamente cómo se toman las decisiones públicas, que puedan conocer cuáles son las ideas, contactos e intentos protagonizados por los responsables políticos y cuál ha sido la participación de los altos funcionarios y sus argumentos técnicos. Para que esto sea posible los ciudadanos necesitan tener dos tipos de información: los méritos profesionales que poseen los altos funcionarios y que justifican su elevada posición dentro del organigrama. La sociedad debe saber si los puestos más elevados a nivel profesional los ocupan personas solventes a nivel técnico o son solo los amigos, gregarios o palmeros del poder político y que, por tanto, poco pueden aportar a nivel profesional como contrapeso a la dimensión política. Por otro lado, los ciudadanos deben tener acceso a toda la agenda profesional tanto de políticos como de altos funcionarios, ya que ello puede explicar o ayuda a entender muchas decisiones públicas. Aparentemente, si buscamos en las

webs institucionales podemos conocer la agenda de presidentes, ministros, consejeros, alcaldes, etc., pero esto no es cierto, ya que solo se ubica la agenda oficial, que es bastante irrelevante. A diferencia de los países anglosajones, los ciudadanos no sabemos exactamente con quién se reúnen los políticos y altos funcionarios, con qué cargos institucionales, con qué actores (por ejemplo, empresarios, periodistas u otros políticos) mantienen conversaciones telefónicas. Estos contactos son determinantes para comprender los motivos de una determinada decisión.

Finalmente, otra novedad importante de los últimos tres años ha sido el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que están transformando nuestro tradicional sistema bipartidista. Estas fuerzas ya han alcanzado entrar en el Gobierno en varias grandes ciudades del país, o son las que garantizan la gobernabilidad, entrando o no en el Gobierno, de una parte muy importante de ayuntamientos y comunidades autónomas. Esto significa que en el binomio que analiza este libro (políticos y funcionarios) está cambiando el perfil de uno de sus protagonistas. Este libro analiza los comportamientos típicos de unos políticos con una cultura política basada en el confort de un modelo bipartidista en el que perfiles de políticos muy similares eran los que alcanzaban posiciones en el gobierno de las instituciones. Políticos del PP, PSOE, CiU, PSC y PNV poseían unas fortalezas y unas debilidades muy parecidas. Ahora se está produciendo un cambio drástico de este perfil de la mano de nuevos políticos de la formación Podemos y, en menor medida, de Ciudadanos. Se trata de unos nuevos perfiles políticos que no han sido formados ni uniformados por años de actividad en la cultura de partido e institucional propia de los partidos políticos tradicionales. Son perfiles políticos vírgenes en casi todo: en militancia en un partido político (solo unos pocos meses) y, en su mayoría, sin conocimientos

prácticos y previos de la arquitectura institucional del país y, mucho menos, del funcionamiento complejo de las administraciones públicas. Representan un aire fresco que ha generado expectativas o miedos entre los funcionarios. Por una parte, unos funcionarios desean aire fresco que renueve el ambiente vicioso generado por los políticos tradicionales y profesionales. Pero, por otra parte, hay otros funcionarios más acomodados al modelo actual que temen que con tanto aire fresco no vayan a pescar una neumonía institucional. A nivel de reflexiones en directo y con la muy escasa solvencia de un análisis de unos pocos días me atrevo a introducir dos temas que potencialmente puedan marcar la agenda futura de las relaciones entre estos nuevos políticos con los funcionarios y el resto de los empleados públicos. Un tema positivo y otro negativo. En la dimensión positiva se puede plantear la hipótesis de que la mayoría de estos nuevos políticos se van a encuadrar, en el marco de los perfiles políticos analizados en el capítulo 6 del libro (que es el capítulo central y más divulgado), en el perfil de político "comprometido" con las políticas públicas y con la organización que lidera en detrimento de los perfiles mayoritarios de "desinteresado", "desconfiado" y "pragmático". Vaticino que como todavía quedan, afortunadamente, muchos funcionarios también "comprometidos", en el baile entre la política y la Administración se van a danzar más "tangos" (uno de los 12 bailes relatados en el capítulo 6, en el que bailan un político comprometido con un funcionario también comprometido) que nunca. Anticipo, desgraciadamente, que los funcionarios "palmeros" (los que dicen siempre sí a su jefe político) van a seguir campando a sus anchas, ya que los primerizos y noveles políticos son tan permeables a la adulación como cualquier otro. Y, finalmente, estos nuevos políticos van a sufrir de forma extrema, dada su inexperiencia, los funcionarios

reactivos o del colmillo retorcido con los que puedan tropezarse, que en el libro atienden bajo las etiquetas de "refractarios" o "cínicos". En cambio, la dimensión negativa de esta nueva oleada de políticos es su obsesión con rebajarse sus propios sueldos. Es un ejemplo de la impostura e hipocresía social: queremos políticos bien formados, competentes, con elevada dedicación y honrados que cobren muy poco. Este utópico anhelo supone la cuadratura del círculo. Precisamente pagar poco a los políticos es uno de los principales incentivos a la corrupción de baja intensidad, debido a una difícilmente evitable relajación moral, que es la puerta para que entre la corrupción de alta intensidad.

Para finalizar este largo prólogo a la segunda edición del libro deseo hacer algunas valoraciones sobre la vida de su primera edición durante estos 1.100 días. El nuevo lector podrá apreciar que se trata de un libro muy diferente a los típicos y tópicos tratados académicos sobre la Administración pública. Se trata de un ensayo que, de forma general, posee un estilo de redacción ágil, con anécdotas autobiográficas, casi literario, preñado de metáforas y con sentido del humor. Esta es la dinámica del libro salvo el capítulo 1 ("La dirección pública como objeto científico: la enigmática Ciencia de la Administración") en el que se hace un ácido pero realista repaso de autores y escuelas que tienen por objeto en España el estudio de la Administración pública. Algunos amigos, familiares y conocidos vaticinaron que la publicación de este capítulo implicaría mi muerte académica, ya que sería un imán para atraer críticas y enemigos en el enfermizo clima universitario. Pero afortunadamente para mí no ha sido así, y mi ámbito académico ha demostrado ser mucho más maduro y permeable a la crítica de lo inicialmente previsto. Al principio, este capítulo generó un cierto desconcierto en mi disciplina, pero

con el tiempo se fueron atemperando las vísceras y dominó la racionalidad. En estos tres años he coincidido con buena parte de los autores citados y la mayoría me han dado muestras de reconocimiento de la exposición y algunos de los más criticados por mi pluma han sabido mantener una elegancia británica. A todos ellos y, en especial, a los últimos, mi más sincero agradecimiento. También mi agradecimiento a los autores y autoras de las cinco recensiones que se han realizado en revistas y foros académicos, todas ellas inmerecidamente positivas. El otro capítulo que escapa de la lógica casi novelesca es el 8 y último de la actual edición ("Diagnóstico y propuestas generales de cara a una futura regulación de la dirección pública"), ya que sigue una lógica académica ortodoxa. Pero es que… ¡en algún momento hay que ponerse serio y estricto en un tema tan complejo y técnico! Mantengo la ilusión de que el resto del libro se puede leer como una novela y, en algunos momentos, con una tenue y ligera sonrisa. Pero a pesar de esta licencia estilística se trata, en mi opinión, de un libro académico que utiliza de forma subterránea robustos marcos teóricos y que se asienta sobre una enorme evidencia empírica. En el mundo académico anglosajón cada vez se otorga más importancia a la dimensión de la transferencia del conocimiento para los profesores como complemento a sus tradicionales tareas docentes y de investigación. Y los ensayos son la vía más utilizada para la implementación del concepto "transferencia del conocimiento". No es sano ni higiénico que los investigadores universitarios solo tengamos como dianas a otros académicos y, como mucho, a unos sufridos alumnos a quien no queda más remedio (porque los profesores los obligamos) que convivir con textos densos, complejos y excesivamente endogámicos a nivel académico. Mi especialidad es el estudio de la Administración pública, de sus problemas y de sus posibles vías

de mejora, y mis destinatarios más relevantes son los políticos y los altos funcionarios, que son los que dominan el mundo real y en cuyas manos está diseñar e implementar las mejoras necesarias para reformar e innovar nuestros organismos públicos. Se trata de personas muy ocupadas y con una sensata aversión a las lógicas de onanismo intelectual de los académicos. Para llegar a ellos he optado por escribir ensayos que de forma liviana y desinhibida puedan incorporar en su apretada agenda un espacio de reflexión antes de la acción. En mis recientes conferencias a políticos y altos funcionarios es habitual encontrarme con personas que hacen referencia a este libro, e incluso a que algunos lo hayan leído (lo de comprado no es tan evidente). En bastantes ocasiones algunos altos funcionarios me han comentado que han regalado este libro a su superior político como acto de amistad en algunos casos, o simplemente de mala uva, en otros. Sirva como ejemplo una anécdota que me alegró una jornada laboral ya hace bastante tiempo: por casualidad encontré en la red una entrevista al entonces vicepresidente de la Diputación de Albacete. Se trataba de una entrevista de contraportada, en el *Diario de Albacete*, desenfadada y de carácter personal. El cargo entrevistado, que era del PP, declaraba, entre otras aficiones, ser seguidor del Real Madrid, tener una familia maravillosa, pero algo desatendida por él, y otras cosas por el estilo. A la pregunta del periodista "¿qué libro está ahora leyendo?", el hombre respondió sin tapujos que había finalizado las "*Cincuenta sombras de Grey*" (ignoro cuál de esta trilogía) y se mostró muy crítico con la calidad de este libro (opinión con la que coincido plenamente). Y luego, para mi sorpresa, comentó que en aquel momento estaba leyendo *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, y añadió que se trataba de un libro raro que le había recomendado el secretario de la Diputación para ver si

aprendía mejor su oficio. Pues bien, llegar a ser leído por un cargo político como el de este caso era para mí el objetivo de este ejercicio que el lector tiene ahora en sus manos en su segunda edición. Lograr que la editorial Los Libros de la Catarata haya apostado por invertir en una segunda edición es todo un éxito del que me congratulo, y le agradezco su esfuerzo desplegado hasta el momento y su confianza en el futuro del libro. Pero hay que ser realistas y no lanzar las campanas al vuelo: si bien es cierto que una segunda edición es un síntoma de éxito también hay que reconocer que se trata de un éxito más bien relativo, ya que las ediciones de este tipo de libros suelen alcanzar la muy modesta cantidad de 1.000 ejemplares. Y esto es una insignificancia si atendemos que en España el número de cargos políticos, de mayor o menor nivel, alcanza la cifra increíble de 122.000 y la de altos funcionarios en contacto con la cúpula política se pueden estimar, como mínimo, en unos 200.000.

INTRODUCCIÓN

La dirección pública es (o debería ser) una profesión, pero también, y fundamentalmente, un sentimiento y una pasión. El sentimiento de sentirse partícipe de una institución, la dirección pública, que tiene como objetivo el bien común, la defensa del interés general y el servicio a los conciudadanos mediante el liderazgo de personas e instrumentos organizativos. La pasión por mejorar constantemente habilidades y competencias para alcanzar estos nobles objetivos, la pasión por ser justos y comedidos en la dirección de las personas y en la utilización de los complicados instrumentos organizativos a nuestro alcance. También la pasión por ser valientes e innovadores para regenerar sin tregua las instituciones públicas. En definitiva, la pasión vinculada a un amor por una misión y unos actores en general difusos pero que se encarnan en empleados públicos y en elásticos ciudadanos, que están a veces muy lejos y en ocasiones muy cerca.

Este libro tiene una naturaleza mestiza, ya que es y no es un estudio académico o unas memorias y también pretende

ser, simplemente, un ensayo. Tiene algo (poco) de estudio académico porque pertenezco a esta altanera tribu; tiene además algo de memorias porque he sido directivo público y he estado muchos años en contacto con este colectivo. Y esta mezcla entre reflexión académica y memoria empírica da lugar a un ensayo. A mi entender, un ensayo es, como dice el diccionario de la RAE: "Un escrito en el cual un autor desarrolla sus ideas sin necesidad de mostrar el aparato erudito". Es decir, un escrito libre de formalismos científicos pero sin eludir la sustancia de los mismos y un escrito que exterioriza unas reflexiones personales e introspectivas sobre mi relación con el objeto de estudio, en este caso: la dirección pública.

Por este motivo, es útil que me presente ya que es mi currículum el único y magro aval de los argumentos y exposiciones que compendia esta obra. En principio, mi motivación no es la de mostrar mis galones en la teoría y la práctica del oficio de directivo público. Pero a nadie se le puede escapar que la principal fuerza que mueve a los académicos es la vanidad y yo, aunque estoy empeñado en negarlo, me muevo también con esta miserable pulsión. En todo caso, mi forma de atemperar este bajo instinto es mediante una intensa autocrítica que me otorga una cierta legitimidad para poder criticar también todo lo que se mueve a mi alrededor. Asimismo, siempre abogo por una crítica constructiva que es la que permite avanzar en el conocimiento, sea este formal o, como será en este caso, informal. La crítica y la autocrítica generan acidez, que en mi caso la combato con calculadas dosis de ironía. En este sentido, mi intención es que estas páginas sean no solo divulgativas, sino también divertidas, todo lo lúdico que permita la aridez inherente en una materia como a la que aquí intento aproximarme.

Soy politólogo de profesión, vocación y pasión. Mi entusiasmo por la política me hizo abandonar el paraíso del Empordà, que considero que es mi nación, e irme en el ya lejano 1982 a la única facultad de Ciencias Políticas y Sociología que existía entonces en el país: la de la Universidad Complutense de Madrid. Llegué el mismo año y mes en el que Felipe González llegó al poder y me sumergí con un discreto entusiasmo en esta oleada de cambio, abandonándome al hedonismo de la movida madrileña. Aprendí muy poco en la facultad, pero aprendí mucho de mis profesores y compañeros en las tabernas de esta ciudad. En el segundo ciclo de la carrera me encontré en la encrucijada de elegir una especialidad. Mi vocación y mi pasión era realizar estudios latinoamericanos, ya que todavía sentía las pulsiones adolescentes de irme a América Latina para contribuir a impulsar una revolución marxista. Pero mi pasión había perdido fuerza por la sobreexposición que sufrí en mis estudios de ideología marxista. El marxismo me pareció un brillante enfoque para poder entender una parte importante de los fenómenos políticos, económicos y sociales, pero un enfoque normativo y prescriptivo muy poco adecuado para mejorar nuestras pautas sociales. Por otra parte, mi vocación y pasión debía canalizarse mediante la profesión. Por mis circunstancias familiares, debía vivir de lo que estaba estudiando. Esta era la cruda realidad. Así que, vistas las diferentes especialidades de segundo ciclo que me ofrecía la facultad, elegí la de Ciencia de la Administración. Era la más minoritaria y aburrida de las especialidades y solo por estos motivos pensé que sería la más seria y la que mayores salidas profesionales me podía proveer. Abandoné la poesía por la prosa pero lo hice, dada mi forma de ser, con una gran pasión que con el tiempo edificó una vocación.

Llevo, en el momento de escribir este texto, veinticinco años estudiando y haciendo proselitismo de la

Administración pública como estudiante, como becario, como profesor e investigador, como consultor y asesor, y, finalmente, como gestor y directivo público. Como verán, son muchos años para tan escasos avances y resultados. Pero a mi favor tengo que decir que me he divertido mucho durante este tiempo (mis colegas y amigos lo consideran incomprensible), ya que he logrado armonizar vocación y pasión con profesión.

Durante este tiempo he escrito 15 libros y más de un centenar de artículos y capítulos sobre Administración pública (auditoría operativa, teoría y cambio organizativo, Ciencia de la Administración, instituciones y empleo público en América Latina, función y dirección pública, externalización, participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación). He trazado mi carrera académica en las universidades Complutense de Madrid, Autónoma de Barcelona y Pompeu Fabra, subiendo lentamente los peldaños académicos hasta alcanzar la simbólica cumbre de catedrático de universidad de Ciencia Política y de la Administración. A nadie se le puede escapar que he seguido el camino más fácil en la Ciencia Política: en vez de trabajar en el mercado como politólogo me he refugiado en la universidad para formar a otros politólogos y que sean estos los que luchen por un puesto de trabajo fuera del seno materno universitario. Pero también tengo que decir que en su momento hice mis pinitos en el mercado laboral y fui uno de los pioneros, en el campo de la politología y la sociología, en la profesión de analista organizativo de administraciones públicas, oficio que sigo alimentando y que quizá algún día retome y me permita abandonar la atribulada universidad.

En un plano más práctico, he trabajado durante unos veinte años como consultor organizativo e institucional para las administraciones públicas desde la universidad. Con

ello he logrado una aproximación y unas evidencias empíricas que me han permitido alumbrar mis aportaciones más académicas y formales. Las administraciones públicas no son nada transparentes y la única forma de lograr información sobre su funcionamiento y sus problemas internos es entrar en ellas, ser un actor activo. Pero, además, he ocupado distintos cargos académicos (vicedecano, responsable de área, delegado del rector para la planificación estratégica y sobre temas organizativos, director y subdirector de departamento), entre los que destacan mis dos años de decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública y mis cuatro años de vicerrector de Docencia, Evaluación y Sistemas de Información en la Universidad Pompeu Fabra. A mi entender, estos dos últimos son puestos de dirección pública aunque de una institución muy peculiar como es la universidad pública.

Pero también he tenido responsabilidades de dirección pública fuera de la universidad: vicepresidente del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Catalunya, presidente de Ivàlua (Consorcio de Evaluación de Políticas Públicas) y durante casi cuatro años director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, organismo autónomo de la Generalitat de Catalunya. Este último cargo es el que más me ha marcado por su intensidad y por su cercanía en el tiempo. Buena parte de las aportaciones y reflexiones que voy a presentar en este libro tienen que ver con mi experiencia práctica de estos últimos cuatro años, tan diabólicos como seductores. Como director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña —institución este año centenaria—, empecé como directivo profesional y vocacional y, sin abandonar estos atributos, acabé sumido en la gestión de las pasiones: tanto las de mis empleados, como las de mis superiores e iguales, además de las más personales. Durante estos cuatro años

abandoné mi adolescente "síndrome de Peter Pan" propio de los académicos y maduré (¡ya me vale a esta edad!) como persona, como directivo público y hasta, quizá, como académico.

Finalmente, quiero destacar mi función como docente y conferenciante, que me ha permitido dirigir y participar en un número casi imposible de posgrados y cursos de formación de directivos públicos dispersos por la geografía de este país y de los de América Latina. Este ha sido uno de mis grandes privilegios: poder compartir análisis, reflexiones e inquietudes con millares de directivos públicos españoles, europeos y latinoamericanos. Todos ellos me han mostrado y enseñado infinitamente más de lo que yo les haya podido aportar y, buena parte, ahora son colegas y amigos y representan mi más preciado tesoro y patrimonio del que me siento plenamente orgulloso.

Acabemos con este ya excesivo "yoísmo" (ya he advertido que los académicos padecemos la enfermedad de la vanidad) para entrar en la presentación de los temas que va a tratar este libro.

Un tema clásico en la Ciencia de la Administración o, de forma más amplia, en la Ciencia Política es analizar, debatir y reflexionar sobre la relación entre la dimensión política y la dimensión profesional en las cúpulas decisorias de las administraciones públicas. Sobre el tema está todo analizado, pero quizá queda todavía por decir lo más importante. El objeto de este texto es contribuir a este debate desde una óptica diferente, ya que no pretende ser académico ni tampoco biográfico, como se ha anunciado, aunque ambos ingredientes estarán, de forma inevitable, presentes. La única novedad que pretende es presentar esta problemática de forma desinhibida, escapando de los corsés que académicos y directivos (políticos o profesionales) suelen autoimponerse para transitar por la cómoda senda

de lo políticamente correcto. En este sentido, el principal problema en los temas relacionados con el estudio de la Administración pública es el miedo a decir las cosas tal y como son, ya que se pueden herir susceptibilidades personales, políticas e institucionales. Hay una ausencia de un diagnóstico explícito debido a este temor y de esta forma es imposible avanzar en la mejora de nuestras instituciones públicas.

Las administraciones públicas en España gestionan cerca del 40 por ciento del PIB del país, poseen cerca de tres millones de empleados públicos, prestan de forma directa o indirecta un volumen impresionante de servicios y regulan todo tipo de relaciones económicas y sociales. Estamos hablando de las "empresas" más importantes del país y de su buen hacer depende el desarrollo económico y humano de los ciudadanos y de la calidad de vida e índice de felicidad de estos. No es pues un tema menor analizar y reflexionar sobre cómo son dirigidas estas organizaciones y bajo qué fortalezas y debilidades operan.

En primer lugar, hay que definir qué se entiende por dirección pública y por directivo público. Se trata de un tema crucial para la comunidad académica y profesional y, por ello, es sorprendente la dispersión de posicionamientos y la falta de un mínimo consenso. En mi opinión, la dirección pública en España no existe desde un plano formal, ya que estamos en uno de los pocos países desarrollados que no ha regulado este estamento o institución (en el sentido de normas, reglas del juego y valores compartidos). El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) posee un artículo que reconoce la figura e impone su desarrollo y regulación en posteriores leyes del Estado (para la Administración General del Estado —AGE—) y en leyes autonómicas (para las respectivas administraciones autonómicas y, en su caso, para el ámbito municipal). Sin embargo, este

desarrollo no se ha producido cuando han transcurrido ya casi seis años de la aprobación del EBEP y hay indicios bastante evidentes de que esta regulación puede demorarse todavía mucho más en el tiempo. Carece de sentido analizar las posibles regulaciones menores como la Ley de Agencias del Estado o algunas aportaciones, como la Ley de 2011 de Función Pública de Castilla-La Mancha en la que se hace mención formal pero no hay una auténtica regulación material.

Cuando uno se pregunta por los motivos de este déficit de regulación de la dirección pública profesional, la única respuesta es que no interesa hacerlo ni a los políticos ni al grueso de los empleados públicos, produciéndose una pinza o bucle perverso que impide avances serios en este tema. Por una parte, los políticos, cuando asumen responsabilidades de gobierno, no tienen incentivos para diseñar una regulación que de forma inevitable limitará la elevada capacidad de discrecionalidad de que disfrutan a la hora de ocupar los muchos puestos directivos de carácter político y de nombrar o cesar con total libertad a los que ocupan puestos directivos de carácter profesional. Tampoco el grueso de los empleados públicos tiene un gran interés en regular un ámbito que consideran elitista y que puede generar una casta privilegiada de empleados públicos. No hay interés en poseer unos directivos públicos que operen como profesionales y que dominen las técnicas de gestión necesarias para tomar decisiones, gestionar y controlar la implementación de las mismas. De forma equivocada se prefiere más vivir en la aparente comodidad de estar bajo una dirección *amateur* que bajo las más elevadas exigencias de una dirección profesional. No se puede hablar de una voz o posición clara de los empleados públicos al respecto, pero sí de sus representantes: los

sindicatos, que suelen posicionarse con pereza e incluso indolencia ante la posibilidad de avanzar sobre este ámbito tan crítico para lograr una mayor fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas.

Aunque no exista la dirección pública como sistema o institución, es evidente que existen, en el plano real y material, directivos públicos, ya que hay puestos y personas que toman decisiones y dirigen la gestión de las administraciones públicas. Desde mi punto de vista, hay que adoptar una perspectiva amplia al considerar qué se entiende o no por un directivo público. En primer lugar, es el político que está en la cúpula de las organizaciones, ya que asume tareas reales de dirección pública. En segundo lugar, es un alto funcionario que ocupa posiciones de dirección de recursos y de personas (subdirecciones generales, áreas, servicios…, denominaciones que dependen de cada tipo de Administración). Pero hay un tercer perfil de directivo público que viene a ser como el tercer género, que algunos denominan politécnico, es decir, aquel que posee atributos de confianza política y personal y capacidades profesionales (por ejemplo, algunos gerentes en el ámbito municipal). En este sentido, tienen una doble legitimidad (política y profesional) o pueden no tener ninguna de las dos ante la ausencia de regulación.

Para finalizar esta introducción vamos a relatar los objetivos, los ámbitos de reflexión y la estructura en capítulos de este ensayo. El libro agrupa ocho capítulos con el objetivo de presentar reflexiones sobre seis ámbitos que consideramos nucleares para atender a la temática de la presente obra: las aportaciones académicas sobre la dirección pública y más en general sobre la denominada Ciencia de la Administración; un diagnóstico sobre los problemas actuales de la dirección pública política y profesional en España; la definición de perfiles tipo de directivos políticos

y de directivos profesionales que dan lugar a un grupo de modelos de interacciones entre ellos; las competencias básicas necesarias para ser un buen directivo público, político o profesional y una propuesta general de regulación de la dirección pública en España.

1) *Las aportaciones académicas sobre la dirección pública y más en general sobre la denominada Ciencia de la Administración*. En el capítulo 1 se exponen las principales posiciones y logros de los investigadores universitarios que han tenido como objeto de estudio la dirección y gestión públicas. Se trata de un capítulo ligero (para tratar las siempre intrincadas aportaciones académicas) cuya intención es posicionar al lector para que pueda entender *quién es quién* en este ámbito de investigación y lo que ha aportado cada uno en esta materia. También aquí el lector encontrará algunas claves para entender la pobreza intelectual y científica en este ámbito de estudio. En el capítulo 2 se definen los actores que este texto considera que, desde un punto de vista material, ejercen en la práctica funciones de dirección pública (políticos, funcionarios y los denominados politécnicos).

2) *Un diagnóstico sobre los problemas actuales de la dirección pública política y profesional en España*. Se ensalzan tres grandes problemas. Primero, la invasión constante de la política sobre la administración y, también, de la administración sobre la política (capítulo 3 sobre travestismos institucionales) que implica una confusión absoluta entre ambas y que genera tanto mala política como una deficiente administración, con lo que es imposible aspirar a un buen gobierno. Segundo, el infantilismo y la falta de inteligencia emocional en los que se mueven la mayoría de los directivos públicos (capítulo 4), lo que dificulta procesos

fluidos y eficaces para la toma de decisiones y empobrece a las instituciones. Tercero, los motivos que hacen que una buena parte de los directivos públicos, fundamentalmente profesionales, anden desmotivados y deprimidos por nuestras instituciones públicas (capítulo 5, la mala gestión del amor en la dirección pública).

3) *La definición de perfiles tipo de directivos políticos y de directivos profesionales que dan lugar a un grupo de modelos de interacciones entre ellos*. En primer lugar, se van a presentar y definir cuatro perfiles de líderes políticos en la Administración y de cuatro líderes profesionales que intentan agrupar a la mayoría de los roles directivos que se pueden encontrar en nuestras administraciones. Posteriormente, se analizan las interacciones más concurridas entre estos perfiles políticos y profesionales (capítulo 6, la interacción entre la política y la administración) que configuran un conjunto de "bailes" entre políticos y profesionales que son los que marcan el ritmo de nuestras instituciones públicas.

4) *Las competencias básicas necesarias para ser un buen directivo público político o profesional* (capítulo 7). Aquí se analizan competencias básicas y transversales como la sabiduría, la sinceridad, la benevolencia, el coraje y la disciplina. Estas competencias son bien conocidas (o desgraciadamente en muchas ocasiones desconocidas), pero en la práctica han sido objeto escaso de reflexión y análisis.

5) *Una propuesta general de regulación de la dirección pública en España* (capítulo 8). Se establece un conjunto de reglas del juego en el ejercicio institucional de la dirección pública en función de los tres niveles de Administración: estatal,

autonómico y local. En este apartado se hace un diagnóstico más técnico de la problemática de la dirección pública para después presentar un conjunto de propuestas orientadas a regular el punto de conexión entre la política y la administración.

Finalmente, el título del libro *La extraña pareja* refleja la metáfora que de forma transversal va a recorrer la obra: políticos y altos funcionarios establecen relaciones muy dinámicas de pareja en la cúspide de las administraciones públicas que se asemejan a un baile que es el motor del impulso de las políticas públicas y de la innovación institucional.

El apartado de agradecimientos debería ser muy amplio pero me limitaré a hacer constancia de mi gratitud a las personas que han leído el borrador del libro y que me han ayudado a mejorarlo y, especialmente, me han animado y convencido para que mantenga el ritmo, las reflexiones y las anécdotas de carácter más informal. Estos han sido: Quim Brugué (Universidad Autónoma de Barcelona), Jaume Magre (Fundación Carles Pi i Sunyer y Universidad de Barcelona), Miquel Salvador y David Sancho (Universidad Pompeu Fabra), Gonzalo Saenz (Ayuntamiento de Vitoria) y Mikel Gorriti (Gobierno Vasco). Mención especial merece Marta Rovira (Generalitat de Catalunya) por su paciencia y apoyo durante todo el proceso creativo, por sus comentarios críticos y por sus tareas de coedición. Por último, quiero brindar este libro a las numerosas instituciones públicas en las que he trabajado y trabajaré en el futuro (tengo que reconocer que soy un promiscuo institucional.) Para ello voy a aprovechar la magnífica canción de Julio Iglesias y Pedro Vargas *Felicidades* dedicada a las mujeres (en mi caso la dedico a "mis" instituciones públicas): "Copa a copa,

mano a mano, este brindis va por ellas/nos hicieron sus esclavos y nos gustan sus cadenas/seguiremos adelante contra el viento y la marea/el dolor de sus desaires hieren menos que perderlas". Canción sencillamente insuperable.

CAPÍTULO 1

LA DIRECCIÓN PÚBLICA COMO OBJETO CIENTÍFICO: LA ENIGMÁTICA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Los directivos y empleados públicos, en general, cuando buscan literatura sobre sus instituciones y sobre los retos y vanguardias de su disciplina profesional, entran inevitablemente en un desconcierto que desemboca en una casi depresión. No encuentran en el mundo académico referentes claros que discutan con cierto rigor formal y especialmente material los problemas a los que se enfrentan. Solo muy de vez en cuando encuentran un texto, van a algún curso o les sorprende una conferencia que satisface parcialmente sus anhelos. En este transitar por el desierto científico, los directivos públicos solo encuentran oasis esporádicos con agua insuficiente para saciar la sed de conocimiento o bien encuentran pozos secos que dejan al directivo vagabundo con su sed de saber insatisfecha.

Alguien puede pensar que esta ausencia de conocimiento científico es otro hecho peculiar de España. La verdad es que no, ya que es un problema mundial con muy pocas excepciones. Y esto es muy sorprendente ya que resulta difícil explicar la abulia del mundo universitario

para estudiar el sector público, que gestiona por término medio el 40 por ciento del producto interior bruto en los países desarrollados (como es el caso de España) y que regula el resto de la actividad humana, sea esta económica, social o doméstica. Nuestro sistema moderno de organización social se articula todavía con el binomio Estado-mercado. Para el mundo de las ciencias sociales, jurídicas y económicas solo parece importante la regulación o desregulación del mercado: el mercado económico, el mercado social y el mercado político. Solo el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional atienden con rigor al Estado, pero lo estudian, como es lógico, en un plano formal, normativo y garantista descuidando sus aspectos más materiales y sustantivos.

El concepto de Estado y su principal instrumento, la Administración pública, tiene un carácter transversal que desborda una única disciplina científica y resulta ser un punto de encuentro entre la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, la Teoría de la Gestión y la Sociología. Es, a nivel material, un objeto de estudio de muchos y en la práctica no lo es de casi nadie. Veamos las escasas aportaciones de estos diferentes enfoques científicos a nuestro objeto de estudio.

En el campo del Derecho hay que destacar el Derecho Administrativo, que se centra en el estudio del Estado y la Administración pública. El Derecho Administrativo ha sido tradicionalmente muy potente en nuestro país, quizá tanto que no ha dejado alumbrar durante demasiado tiempo otros enfoques científicos en su aproximación a la Administración pública. El Derecho Administrativo ha venido a ser como un eucalipto enorme y frondoso pero tan enérgico que absorbe todos los nutrientes de su entorno y dificulta la biodiversidad científica. El Derecho Administrativo tiene unas raíces garantistas y atiende al objetivo de regular

un leviatán, es decir, el Estado, que posee un enorme poder (entre otros, el monopolio de la violencia sobre los ciudadanos, sean estos particulares o colectivos). Aquí no hay polémica ya que el Derecho Administrativo cumple su papel tanto en el mundo académico como en el mundo real. Y lo cumple en nuestro país de forma excelente, con una enorme solvencia formal. Un punto positivo de inflexión está en la obra de García de Enterría, uno de los mejores administrativistas europeos contemporáneos. Su potente escuela lleva décadas dominando esta disciplina. La domina en un sentido positivo ya que posee centenares de adeptos a su enfoque; y la domina en un sentido negativo ya que también ha tenido el poder para acallar a los pocos pero notables enfoques disidentes. Sin embargo, a los que nos interesa la dirección pública en particular y la Administración pública en sus aspectos más materiales y menos formales este esplendor del Derecho Administrativo ha sido negativo ya que ha dificultado la afloración de perspectivas menos formales y garantistas de estudio de la Administración pública.

En todo caso hay que destacar que el Derecho Administrativo ha generado también aportes relevantes en lo que vendría a ser una incipiente Ciencia de la Administración. El mismo García de Enterría ha escrito unos brillantes y ya antiguos ensayos sobre la Administración pública más allá de la dimensión jurídica. Pero para este autor estas aportaciones han sido meros divertimentos y excusiones heterodoxas que le han ocupado un tiempo marginal. Otro autor relevante que ha optado también por desbordar las estrictas convenciones formales del Derecho Administrativo ha sido Alejandro Nieto. Este fino, irónico y heterodoxo jurista ha hecho relevantes aportaciones a esta incipiente Ciencia de la Administración. Pero sus obras más conocidas tienen un carácter divulgativo, humorístico

e irónico que rozan el cinismo y, en ocasiones, el estrambote. Desgraciadamente los tiempos actuales le están dando bastante la razón. No iba muy desencaminado con sus acusaciones de desgobierno y corrupción. En todo caso sigo pensando que en nuestro país estos problemas no son ni estructurales ni sistémicos y que las anécdotas, cada vez más presentes, no pueden todavía elevarse a categoría. Es una delicia leer sus textos y escuchar sus conferencias pero tiene un efecto perverso que equivale al consumo del alcohol por parte de unos depresivos directivos y otros individuos con vocación de servicio público. Sus aportaciones generan una rápida euforia para luego desembocar en una depresión mucho mayor. Yo desaconsejo leer estos ensayos de Alejandro Nieto a mis alumnos de la facultad que por su juventud son fácilmente sugestionables. Pero también lo desaconsejo a los directivos públicos, biológicamente maduros pero psíquicamente inestables ante su inevitable consumo excesivo de destilados provenientes de su lucha en el mundo real de nuestras instituciones públicas. De este autor lo más destacado, fuera del enfoque jurídico, son sus ensayos históricos donde combina su gran erudición con el rigor académico.

Otro autor destacado para la Ciencia de la Administración que proviene del campo jurídico es Rafael Jiménez Asenso, un constitucionalista desnaturalizado, ya que en su mirada mezcla de forma virtuosa el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración. Este autor es el más sobresaliente sobre el tema de la dirección pública, desde un plano académico jurídico pero también con un enorme conocimiento práctico. Sus aportaciones denotan esta naturaleza anfibia. Se trata de un académico al que le preocupan los problemas materiales y le despreocupan los aspectos más gremiales y corporativos de la casta académica. En uno de sus más recientes

libros deja claro que el tema de la dirección pública está resuelto a nivel técnico y el problema es que hay una evidente falta de voluntad política para su regulación e institucionalización. Por esta razón es uno de los juristas más prestigiosos en el mundo real y uno de los juristas más maltratados por su tribu universitaria (el sectarismo en el mundo académico se comentará más tarde ya que es un ítem clave para entender la falta de literatura sobre administración y gestión pública).

Otro jurista inconformista, pero con más sintonía con las convenciones académicas, fue Garrido Falla. En su tiempo lideró una de las corrientes disidentes a la dominante escuela de García de Enterría. Lo que aquí nos interesa es que este autor tenía una preocupación por el déficit de estudios sobre Administración pública. Fruto de esta sensibilidad uno de sus discípulos, Baena del Alcázar, fundó en España la entonces denominada Ciencia de la Administración. Este académico hizo su carrera en la Administración pública en el cuerpo de los legendarios Técnicos de Administración Civil (TAC) y ocupó cargos políticos en los gobiernos de la extinta UCD (Secretario General Técnico de la Presidencia). En su carrera académica llegó a ser catedrático de Derecho Administrativo. En la cúspide de su trayectoria académica su inquietud y valentía le llevó a abandonar su cómoda y lucrativa cátedra y ocupó la primera y única cátedra que ha existido en España de Ciencia de la Administración en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Allí creó su escuela (Rafael Bañón, Manuel Arenilla, Blanca Olías, Manuel Canales, José Vicente Gómez Rivas, José Manuel Ruano, etc.) y escribió su libro *Manual de Ciencia de la Administración* del que se han editado varias ediciones. Baena se inspira en las corrientes institucionales o neoestructuralistas que suponen una evolución del estructuralismo weberiano

de Merton y Selznick que dominaban la literatura en Francia (Crozier, Langerard), Alemania (Maintz) e Italia (Mortara) durante los años setenta. Se trata de un enfoque, que podemos denominar clásico, que se deriva de la visión jurídica y parcialmente sociológica de la Administración pública.

Un caso de un jurista relevante que nace también del Derecho Administrativo es el recientemente fallecido Joan Prats. Prats fue un académico peculiar por su enorme inquietud intelectual que le permitió transitar, con la tenacidad de un visionario, por diferentes enfoques académicos. Después de ocupar la dirección del Instituto Nacional de Administración Pública y de ser el inductor intelectual de la excesiva resistente *Ley de Medidas para la Función Pública* de 1984 y a punto de llegar a ser ministro de la Presidencia, abandonó el Derecho Administrativo y fundó el enfoque de Gestión Pública (*Management Público*). La introducción de la gestión pública en ESADE, sede en la que Joan Prats impulsó su nuevo proyecto, supuso un paso de gigante en una visión más sustantiva y real de la Administración pública como organización y, en particular, en lo que implica el primer abordaje hacia la dirección pública profesional. Se crea una nueva escuela cuyos máximos autores son Carlos Losada, Paco Longo y Koldo Echevarría a los que se han ido incorporando significativos efectivos como Albert Serra, Xavier Mendoza, Alfred Vernís y Tamiko Isa. Inician su andadura con aportaciones generales y concretas vinculadas a estrategias de modernización y van afianzando posiciones en temas gerenciales y de competencias directivas. Sus aportaciones tienen una interesante mezcla de reflexiones de *practitioners* con la importación de planteamientos conceptuales e instrumentales de carácter neoempresarial de la mano de la Nueva Gestión Pública. Pero su fundador Joan Prats, personaje siempre inquieto

a nivel intelectual, abandonó este enfoque al considerar que tenía un recorrido de bajo vuelo académico y al comprender que no atendía a los problemas más sustantivos de nuestras administraciones públicas. Y de esta autocrítica impulsa su interés por las instituciones y por el entonces incipiente enfoque académico del neoinstitucionalismo. Detectó con una gran lucidez que los instrumentos, técnicas de gestión y habilidades directivas son útiles e imprescindibles pero insuficientes para atajar el mal de nuestras organizaciones públicas: su debilidad institucional. Y con esta motivación dedicó las dos últimas décadas de su vida a reflexionar e impulsar en España y América Latina una mayor institucionalidad.

Desde la economía, y más en concreto desde la economía aplicada al sector público, se han generado interesantes aportaciones a los temas de gestión pública en las que se ha reflexionado sobre el modelo de agencia (agente-principal), sobre las externalizaciones o los partenariados público-privados, sobre la evaluación de políticas públicas y sobre estudios sectoriales vinculados a la economía del Estado del bienestar o a la economía de la salud. También desde esta perspectiva se han tratado los temas de gestión pública y de innovación de la gestión asociada a la dimensión más económica: mecanismos de copago; vales, bonos o cheques de consumo, mecanismos de licitación, el mercado de los derechos de la propiedad, incentivos monetarios y la creación de mercados internos de competencia pública. Los autores más relevantes en materia de gestión pública son Germà Bel, sobre temas de externalización, concesiones y partenariados público-privados, y Guillem López Casasnovas, sobre economía de la salud y nuevos instrumentos de gestión pública. En todo caso se trata de una aproximación que apenas tiene aportaciones significativas sobre la dirección pública más allá de reflexiones

y críticas, desde una gran frustración, sobre la excesiva politización de nuestras administraciones públicas. Ambos autores destacan la necesidad de profesionalizar la dirección pública para asemejarse más al funcionamiento de las organizaciones privadas y poder, de esta manera, aplicar conceptos e instrumentos de estas a la Administración pública.

Desde la teoría de la gestión empresarial no se han hecho aportes sobre dirección pública ni sobre gestión pública más allá de intentar argumentar que los problemas organizativos y de gestión son idénticos tanto en el sector privado como en el sector público, lo que se puede considerar como un grave error que nos viene lastrando desde alguna de las aportaciones del autor clásico Woodrow Wilson (1856-1924). Este autor, que es el padre de la Ciencia de la Administración anglosajona, se empeñó en separar la política de la administración en las instituciones públicas. Una vez hecha esta separación conceptual (pero totalmente alejada de la realidad de las instituciones), considera que las técnicas de gestión son solo herramientas neutras que pueden aplicarse tanto al sector privado como al sector público. Se abrió desde entonces la puerta a la entrada sin matices del pensamiento y la práctica de la gestión privada a la Administración pública. Y a partir de Taylor, padre de la moderna Teoría de la Organización, se inició un equivocado camino de aplicar metodologías pensadas para organizaciones industriales a las instituciones públicas (por ejemplo, los aportes de Gulick y Urwick). Esta promiscuidad absoluta entre gestión privada y gestión pública fue perdiendo fuelle con el tiempo hasta que a mediados de la década de los noventa se revitalizó de la mano de la Nueva Gestión Pública. El problema es que la Teoría de la Gestión Privada ha entrado desde la década de los ochenta en una impresionante crisis teórica, científica y metodológica en la que casi han desaparecido las aportaciones de carácter

científico y empírico, y se ha visto desbordada por anécdotas elevadas a categorías y por análisis más propios de la autoayuda que carecen de capacidad para comprender la realidad de la gestión privada y hacer aportaciones normativas serias y rigurosas. La mayoría de los autores con mayor impacto se conocen como gurús, una suerte de profetas y visionarios que desde la heterodoxia académica intentan mejorar, con un más que discreto éxito, la gestión privada. Esta crisis y el indudable hecho de que la gestión pública es muy diferente a la gestión privada (las reflexiones que se van a abordar en esta obra son un ejemplo de estas grandes diferencias) hacen que la Teoría de la Gestión Privada no sea significativa en la gestión pública, salvo los desastres que va atesorando cuando se ha aplicado sin matices a las administraciones públicas. Henry Mintzberg, uno de los máximos referentes en el ámbito de la Teoría de la Organización, apunta que "gracias a este tipo de lógica (la introducción de instrumentos privados a las instituciones públicas de la mano de la Nueva Gestión Pública), gran parte del sector público ha perdido su camino y vaga de un lado a otro, como amnésicos que pretenden ser empresas".

Pero a la disciplina académica que le corresponde, por derecho y por obligación, el estudio de la Administración pública en su perspectiva más material es a la Ciencia Política y de la Administración. El argumento es bien simple: el objeto principal de la Ciencia Política es el análisis del fenómeno del poder y, en especial, el vinculado a la esfera colectiva. La Administración pública representa el principal instrumento de poder del Estado que a su vez se configura en el actor más poderoso en el plano colectivo e incluso (para escándalo de los liberales puristas) individual y privado. El poder de un gobierno se ejecuta mediante la Administración pública a su servicio que impacta, produce, regula y supervisa a la sociedad. Por esta razón en

la inmensa mayoría de los países recae en la Ciencia Política el estudio de la Administración pública y de sus actividades, las políticas públicas. Y por este motivo en España el área de conocimiento se denomina "Ciencia Política y de la Administración". Pero la convivencia entre la Ciencia Política y el estudio de la Administración pública no ha sido ni es nada fácil. La Ciencia Política dominante se ha centrado en la formación del poder político y se ha despreocupado por la implementación de este poder y por su impacto en la sociedad. De esta forma, la mayor parte de las investigaciones politológicas se centran en temas vinculados al comportamiento político (partidos políticos y elecciones), sistemas políticos (reglas del juego institucionales a nivel estrictamente político), teoría política, elección racional o política comparada (que de nuevo hace hincapié en partidos, elecciones e instituciones políticas). Solo una parte minoritaria de esta disciplina centra su investigación en la Administración pública.

La procelosa Ciencia de la Administración de matriz politológica se inicia en España de la mano de la escuela de Baena del Alcázar que, como se ha comentado, procede del Derecho Administrativo. La Ciencia de la Administración, siguiendo los dictados de este autor, tiene por objeto de estudio la Administración pública y, más en general, todo el sector público, lo que incluye, por ejemplo, las cada vez más complicadas relaciones entre las esferas pública y privada (uno de los fenómenos más destacados es la externalización o los partenariados público-privados). Pero, en cambio, la Ciencia de la Administración no posee una metodología propia sino que bebe de los acuíferos metodológicos de la Ciencia Política, de la Sociología, del Derecho Público y de la Historia. En este sentido la Ciencia de la Administración es una ciencia social de segunda generación. Desde mi punto de vista debería incluirse también la

ascendencia de la Economía y de la Teoría de la Gestión Empresarial aunque habría que situar siempre en un plano privilegiado a la Ciencia Política y a la Sociología. Considero que la Ciencia de la Administración es una subdisciplina de la Ciencia Política, siendo esta la vinculación más dura con ciertos elementos propios de la Sociología. El resto de disciplinas académicas han ido, en cambio, perdiendo protagonismo: la Ciencia de la Administración cada vez se aleja más del formalismo del Derecho Público y del enfoque histórico, que tiene un protagonismo muy marginal aunque siempre estará presente en la literatura (aquí destaca el empeño de Gómez Rivas en perseverar en este enfoque o la reciente aportación de Jordana y Ramió en la obra de historia económica *Estadísticas económicas de los siglos XIX y XX*). En cambio, en el presente cada vez tiene más impacto la Economía sea esta por la vía de la economía aplicada, del análisis de políticas públicas o del neoinstitucionalismo. Esta vinculación con la Economía también se puede detectar en la Ciencia Política contemporánea que ha seguido el mismo camino: en las últimas décadas se ha emancipado del Derecho Político (actualmente Derecho Constitucional) y se ha acercado tanto a nivel teórico como metodológico a la Economía.

En todo caso, hay que reconocer que la Ciencia de la Administración es tan inmadura que no existe ni tan siquiera acuerdo con esta denominación de los propios autores que la practican. En las escuelas madrileñas de la Universidad Complutense se tiende a utilizar esta etiqueta (Universidad Complutense y Universidad Nacional a Distancia) pero convive con otras etiquetas como "gobierno y administración", "gestión pública" o "análisis de políticas públicas". En cambio, las escuelas catalanas son más refractarias a la utilización de este término (salvo la excepción de Ballart y Ramió) y se dejan seducir por "políticas públicas", "gestión pública" y por "dirección pública" (ESADE)

Desde mi punto de vista, y con pleno conocimiento que mi posición es minoritaria en la disciplina, hay dos puntos de partida en los que todos deberíamos estar de acuerdo:

a) La Ciencia de la Administración es una subdisciplina de la Ciencia Política. El concepto de poder es el que permite cimentar esta relación: formación del poder y ejecución del poder como dos caras de la misma moneda. En este sentido, Ciencia Política y Ciencia de la Administración, esta como una de sus subdisciplinas, poseen el mismo objeto y metodología. No es posible analizar la problemática de la dirección pública obviando el concepto de poder (poder político *versus* poder de la burocracia) o sin tener en cuenta cómo afecta la formación y características del poder político en la dirección pública. Además, Ciencia Política y Ciencia de la Administración se complementan y se necesitan mutuamente: la Ciencia de la Administración requiere de los enfoques teóricos y metodológicos de la Ciencia Política para madurar científicamente (por ejemplo, neoinstitucionalismo, elección racional, etc.). Una Ciencia de la Administración alejada de la Ciencia Política derivaría en un simple compendio de análisis excesivamente instrumentales más propios de una formación profesional de segundo grado y de meros informes de consultoría (crítica que se hace desde la Ciencia Política nuclear y muchas veces con razón). Pero, por otra parte, una Ciencia Política alejada de la Ciencia de la Administración perdería buena parte de su objeto de estudio (la ejecución del poder) y perdería mucha fuerza en su presencia en los planes de estudio universitarios, ya que la salida profesional en el sector público es la más clara y mayoritaria entre sus graduados. En este sentido es una amenaza la actual liberalización de los planes de estudio de las universidades. La flexibilidad universitaria es necesaria pero para disciplinas no del todo

consolidadas, como la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, es un peligro. Esta reflexión viene a colación por el hecho que ahora es posible generar, en el marco del modelo europeo, grados y másteres de administración pública, gestión pública, políticas públicas, etc. Lo lógico sería que estas titulaciones fueran impulsadas en exclusiva por las facultades de Ciencias Políticas y Sociología pero ya emerge una muy fuerte competencia de facultades de Derecho y de Ciencias Empresariales que están lanzando esta misma oferta. Si se sigue esta trayectoria derivada de la abulia y descuerdo interno de la Ciencia Política, al que hay que añadir los excedentes de profesores de Derecho y el imperialismo de las Ciencias Empresariales, el caos en la Ciencia de la Administración estará servida y su futuro será desastroso: por una parte, regreso al formalismo del Derecho Público y, por otra, dominio del instrumental propio de la gestión privada. La combinación de estos dos enfoques difícilmente pueden abordar la problemática poliédrica de la dirección pública.

b) La Ciencia de la Administración como subdisciplina de la Ciencia Política agrupa distintos enfoques como la gestión pública, el análisis y evaluación de las políticas públicas, la dirección pública, la ética pública, etc. Es decir, la Ciencia de la Administración es la matriz o la denominación genérica que agrupa todos los enfoques y sensibilidades de estudio de lo público, siendo el punto de conexión conceptual la ejecución del poder. Los análisis pueden ser más teóricos (para satisfacer la necesidad de avanzar en el conocimiento científico formal) o más prácticos (para dar respuesta a las demandas de los directivos y gestores públicos por la vía de la transferencia del conocimiento), pero nunca debería perderse de vista que la Ciencia de la Administración, a diferencia del Derecho, de la Economía y de la

Gestión de Empresas, persigue avanzar en el conocimiento científico y práctico de la ejecución del poder. Por esta razón es muy relevante estudiar la dirección pública desde la Ciencia de la Administración, ya que dirección pública y ejecución del poder es, desde mi punto de vista, la relación clave para analizar este fenómeno.

Para ilustrar el actual divorcio entre la Ciencia Política clásica o nuclear y la incipiente Ciencia de la Administración recuerdo una anécdota de una de las veces que ejercí de miembro de un tribunal para una plaza de profesor titular de Ciencia Política y de la Administración. A uno de los candidatos le recriminé que en su ejercicio de repaso sobre el estado del arte de la disciplina (un absurdo ejercicio de narcisismo corporativo felizmente ahora desaparecido) se hubiera olvidado de hacer ni una sola mención a los estudios sobre Administración pública. Sorprendentemente no me respondió el candidato sino el presidente del tribunal, a la sazón el mentor del candidato (una demostración más de la endogamia que dominó durante tantas décadas a nuestra universidad). Este prestigioso y mediático catedrático de Ciencia Política y de la Administración que, por cierto, es historiador y no politólogo, dijo lo siguiente: "Es un tema menor que el candidato haya obviado hacer referencia alguna al estudio de la Administración pública, ya que esta es un mero 'rabo' de la Ciencia Política". Con lo de "rabo" hacía referencia al enlace copulativo entre Ciencia Política y de la Administración. Daba a entender explícitamente que la Administración pública no es más que un mero añadido formal y burocrático a la gran Ciencia Política. Yo le respondí que estaba de acuerdo en que el estudio de la Administración pública no era más que el "rabo" de este esplendoroso toro que es la Ciencia Política, pero que tenía dudas sobre cuál de los dos rabos del toro representa

a la Administración pública como disciplina. Si el rabo que espanta a las moscas del desempleo entre los politólogos o, bien, si el "otro rabo" en el que se muestra la potencia del toro como macho y del que depende la reproducción de la especie. Y razones para decir esto no me faltaban. En primer lugar, es cierto que la gran mayoría de los puestos de trabajo que encuentran nuestros graduados en Ciencias Políticas están en el sector público. En segundo lugar, considero que es inconcebible que la Ciencia Política solo se preocupe de la formación del poder y no atienda a la ejecución de este poder. Implica, ni más ni menos, olvidar la mitad del alcance de su objeto de estudio y, además, la mitad más importante, ya que dependiendo de cómo se ejecute este poder puede hacer insignificante preocuparse en cómo se forma el poder político (como, por ejemplo, el estudio del poder de la burocracia que se impone, en muchas ocasiones, con independencia de quién sea la formación política que logre alcanzar el gobierno).

Pero este catedrático, de una forma algo tosca, no hacía más que reflejar el pensamiento dominante entre los académicos politólogos. La denominada Ciencia de la Administración, como especialidad de la Ciencia Política, es un campo de estudio abordado por muy pocos investigadores que son sistemáticamente marginados y vilipendiados por sus compañeros. Esta es la razón de que seamos tan pocos a los que nos preocupe el análisis de la Administración pública. Dedicarse a este objeto de estudio es, además de una vocación, un acto de masoquismo académico difícilmente comprensible. En todo caso, la mayoría de los politólogos, afortunadamente, no nos consideran masoquistas sino simple y llanamente incompetentes. Hay el convencimiento de que solo los profesores de la Ciencia Política con serias limitaciones intelectuales pueden dedicarse a algo tan sencillo (¿sencillo?) y tan

poco importante (¿poco importante?) como el estudio de las instituciones públicas.

Una vez clarificados la posición y el objeto de la Ciencia de la Administración así como sus detractores, podemos seguir explicando su evolución y sus escasos logros. Como se ha dicho, la escuela clásica y europea impulsada por Baena del Alcázar tiene como aportación principal un enfoque institucional de la Administración pública, en el que analiza desde un plano formal las estructuras de los gobiernos y de los ámbitos de gestión de los organismos públicos. También analiza desde una perspectiva sociológica a los burócratas (funcionarios de alto nivel) y al resto de los empleados públicos. Otra dimensión es el análisis de las élites políticas y administrativas. Los académicos vinculados a esta escuela han estudiado básicamente temas vinculados a la función pública (Olías y Gómez Rivas), élites políticas y administrativas (Bañón, Parrado, Mesa y Matas) y estrategias de modernización (Arenilla). A esta corriente de la Ciencia de la Administración hay que reconocerle su mérito exclusivo en el nacimiento de esta disciplina pero hay que criticar su actual agotamiento y dispersión: desde abrazar los parámetros de la Nueva Gestión Pública (Olías) hasta perseverar en unos análisis muy clásicos sobre la función pública (Gómez Rivas).

Una escisión de esta escuela la protagoniza Bañón, antiguo discípulo de Baena del Alcázar, que desempeña un clásico ejercicio de parricidio académico y decide alejarse de los postulados excesivamente clásicos, europeos y jurídicos de su mentor. Por la vía de esta nueva corriente entra en España la tradición anglosajona en los estudios de Administración pública. Para ello utilizan el enfoque norteamericano de Administración pública aunque sin romper con un planteamiento institucional pero sin ser tan formal y aparentemente más moderno. Su punto álgido lo alcanza

con su obra *La nueva Administración pública* (Bañón, Carrillo, Villoria, Tamayo y Ramos). Es una corriente que nace y desaparece en muy poco tiempo debido a la dispersión de sus planteamientos (desde la atractiva materia de las relaciones intergubernamentales hasta los torpes planteamientos de calidad pasando por la inefable modernización) y a las peleas entre sus atribulados miembros.

Un elemento destacado de la evolución negativa de las contribuciones académicas a un mejor conocimiento de los fenómenos públicos es la apuesta que se ha hecho de forma reiterada por objetos de estudio de muy poco recorrido académico y también práctico. Dos de los máximos ejemplos serían los estudios sobre modernización y calidad. Modernización es la etiqueta que se acuñó en España en los años ochenta para hacer referencia a los impulsos de reforma administrativa. Es un concepto muy difuso, como en sus inicios ya destacó Nieto, que soporta su discurso en propuestas de carácter normativo que deberían impulsar las administraciones públicas para ser más eficaces y más eficientes. Posteriormente, y sin solución de continuidad, se analizan los motivos que han desbaratado en la práctica estas ingenuas reformas. El concepto de calidad posee también una gran ambigüedad, pero gracias a la tenacidad de consultores y académicos menores ha tejido con extraordinaria vitalidad un laberinto de instrumentos que ha logrado que en él se pierdan en la práctica innumerables instituciones públicas. Produce rubor observar la cantidad de organismos que tienen como denominación sustantiva o adjetiva el término "calidad" que han generado una suerte de neoburocracia, gracias a la mística de unos talibanes del modelo EFQM o de las diferentes variantes de las ISO, que han supuesto gastar ingentes caudales públicos sin lograr mejorar de forma fehaciente la calidad de nuestras instituciones.

Una tercera corriente nace de la mano del ubicuo y seductor Joan Subirats. Con él se inicia la mítica escuela (o las escuelas) catalana de Administración pública. Este autor, muy atento a los avances de la literatura anglosajona, introduce en España a finales de la década de los ochenta del siglo pasado la perspectiva del análisis de políticas públicas. Se entra en un análisis más dinámico de las instituciones públicas que se interesa más por lo que hacen y cómo lo hacen y en su impacto en el medio o en la sociedad que en cómo son a nivel de arquitectura organizativa e institucional. Después de introducir los conceptos y ámbitos de estudio del análisis de políticas públicas (planificación, decisión, implementación, control y evaluación) se lanzan a hacer estudios de caso de políticas y análisis sectoriales (políticas de regeneración urbana, políticas educativas, sociales y de salud) de las mismas (Gomà, Brugué, Ballart, Gallego y Morata). La producción de este equipo de la Universidad Autónoma de Barcelona abarca con el tiempo muchos ámbitos de interés: políticas y gobierno local (Gomà y Brugué), evaluación de políticas (Ballart), implementación y organización (Ramió), modernización de la gestión pública (Gallego) y nuevas formas de participación ciudadana (Brugué, Font y Blanco). Subirats, que es un autor alejado de la tradición académica institucional de corte estatista, avanza en el estudio de políticas sociales (por ejemplo, políticas destinadas a la tercera edad o en terminología latinoamericana a los adultos "mayores") y del protagonismo del tercer sector. Actualmente sus campos de preocupación son los nuevos movimientos sociales espoleados por las redes sociales de Internet y su impacto en las decisiones de la esfera pública. Como complemento a este equipo de la UAB surge algo más tarde el grupo de gestión pública de la Universidad Pompeu Fabra, que también se introduce en el análisis de políticas públicas

(Jordana y Sancho en políticas de telecomunicaciones y sociedad de la información y, más recientemente, políticas reguladoras) y en gestión pública desde la Ciencia de la Administración y el neoinstitucionalismo con análisis de externalización, administración electrónica y diseños institucionales de la participación ciudadana (Salvador, Sancho y Ramió). Ambos equipos de investigación de Barcelona no se han atenido mucho a los problemas vinculados a la dirección pública, salvo algunas discretas aportaciones de Salvador y Ramió.

Para finalizar este breve repaso a corrientes y autores en materia de dirección y gestión pública hay que destacar tres autores relevantes: Manuel Villoria, Salvador Parrado y Antonio Olmeda. Villoria, vinculado en sus inicios a la corriente de Rafael Bañón, con sede en la Fundación Ortega y Gasset, inicia sus aportaciones en temas de modernización y de gestión de recursos humanos (junto con Eloísa del Pino, autora muy relevante en temas de percepción social de las administraciones públicas) para desembocar en su mayor aportación sobre ética pública y análisis de la corrupción. Y ambos temas los vincula al análisis de la dirección pública. Salvador Parrado, junto con Antonio Olmeda, son dos profesores de la Universidad Nacional a Distancia, vinculados en sus inicios, respectivamente, a las escuelas de Baena del Alcázar y de Bañón, y elaboran trabajos sobre fuerzas armadas (Olmeda y Bañón), sobre élites políticas y administrativas (Parrado) y hacen amplios y distintos aportes desde un planteamiento institucional (Olmeda) y de gestión y políticas públicas (Parrado). Este mismo año han publicado un libro (junto con César Colino) sobre las administraciones públicas en España.

Para un político o un alto funcionario que desee estar al día de la literatura en dirección y gestión pública le recomiendo que siga las aportaciones de los autores que a mi

entender están actualmente más en forma en nuestro triste panorama académico y científico. Estos son: Paco Longo, Rafael Jiménez-Asensio, Joan Subirats, Manuel Villoria, Salvador Parrado, Manuel Arenilla, Eloísa del Pino, Xavier Ballart, Quim Brugué, Raquel Gallego, Miquel Salvador y Tamiko Isa.

En definitiva, y como conclusión, hay que decir que escasas son las aportaciones de la literatura científica al objeto de estudio que aquí se atiende y mucho me temo que en el futuro van a seguir siendo paupérrimas. La universidad española tiene un serio problema con las disciplinas de las ciencias sociales de carácter aplicado y ello incluye a la Ciencia de la Administración y al estudio de la dirección pública profesional. La universidad española hace solo tres décadas tenía un modelo feudal y endogámico vertebrado por las cátedras y sus señores moradores que solo lograba aportar un conocimiento pobre, rústico y parroquial. Ahora esta universidad se ha mutado en una organización moderna, plenamente internacionalizada y muy competitiva y profesionalizada en el reclutamiento y selección de su profesorado investigador. Esta impresionante mudanza hacia la modernidad y el reconocimiento internacional de la universidad española, que ha pasado bastante desapercibida para la sociedad, ha tenido también sus externalidades negativas en algunos ámbitos de conocimiento, como es el caso del estudio de la Administración pública. En la actualidad, los profesores son reclutados y promocionados de forma meritocrática atendiendo a la calidad científica de sus aportaciones siendo imprescindible que estas tengan una difusión y un impacto internacional. Sin lugar a dudas esto es muy positivo pero de forma sorprendente tiene un impacto negativo en el estudio empírico y ceñido a los problemas reales de la Administración pública del país.

Al mundo académico solo le interesa publicar en revistas internacionales de primer nivel, lo que se conoce en ciencias sociales como revistas ISI (selección de revistas científicas adoptado por *el Institute for Scientific Information*) y se emplean como fuente de información las bases de datos de Thomson-Reuters *Web of Science* (antiguo ISI) y *Journal Citation Reports*. Es imprescindible publicar en ellas para alcanzar la estabilidad y un cierto estatus en la profesión académica. Los *ranking* que se hacen entre universidades, en un marco de competencia nacional e internacional, tienen como elemento de éxito o fracaso el volumen de este tipo de publicaciones que logra su profesorado. Esto es positivo en la mayoría de las ciencias sociales y económicas pero tiene sus efectos perversos en ámbitos de conocimiento, como la Ciencia de la Administración, que son todavía inmaduros y cuya calidad de producción científica está poco regulada a nivel formal. Revistas de nivel ISI en esta materia no llegan a 40 en todo el mundo y la gran mayoría de ellas pertenecen a países anglosajones (EE UU y Gran Bretaña) y solo dos de ellas están ubicadas en países con otra tradición administrativa (*Gestión y Política Pública*, de México, y *Reforma y Democracia*, del CLAD). No hay ninguna revista española de este nivel y ni tan siquiera ninguna en Europa continental. Se trata de revistas muy cerradas y entregadas al análisis y metodologías que interesan a los anglosajones con relación a su realidad administrativa pero poco permeables a estudios de otros modelos institucionales, como es el caso del modelo continental que es el que poseen las administraciones públicas de España. Para poder publicar en estas revistas los académicos españoles se ven obligados a referenciar un tipo de literatura muy alejada de nuestra realidad y a utilizar unos marcos conceptuales y metodológicos que operan más por la lógica de la moda que por su capacidad real de carácter explicativo.

Esto significa que tenemos a lo más granado y florido de la academia de nuestro país haciendo juegos malabares para poder publicar en revistas que son para ellos ariscas y que les obligan a renunciar a objetos, marcos teóricos y metodologías que serían los más apropiados para el análisis de nuestra realidad. Y cuando logran o logramos publicar en estas revistas de primer nivel acabamos casi siempre haciendo aportaciones que pueden ser relevantes en el contexto académico anglosajón pero muy poco importantes para contribuir al mejor conocimiento de nuestras instituciones públicas. Este dominio absoluto de estas elitistas revistas indexadas así como de las agencias indexadoras, que a la sazón son dominadas por no más de tres grandes empresas que monopolizan un sector con unos espectaculares beneficios económicos, es cada vez más contestado en círculos académicos nacionales e internacionales. Hay serias dudas, como es en nuestro caso, de que estos indicios de calidad sean los más adecuados para medir el impacto real de las aportaciones científicas ya que se limitan al impacto cruzado en un cerrado mundo de revistas con una repercusión estrictamente académica de carácter elitista y que suele dar la espalda a las preocupaciones reales de los actores sociales e institucionales. Hay toda una corriente universitaria que intenta buscar alternativas a este monopolio anglosajón que pasa desde construir un sistema más europeo de indexación hasta los que consideran que el *Google Scholar* es el indicador más solvente para medir el impacto real de las aportaciones científicas, ya que atiende más a la lógica de una real transferencia del conocimiento.

En cambio, los académicos que se atreven a vincularse a la compleja realidad administrativa autóctona y que aportan valor añadido real en el progreso de su conocimiento se ven marginados a publicar en revistas domésticas y a editar

libros que la liturgia académica dominante relega a la categoría de aportaciones de apoyo docente y/o divulgativas sin ningún interés ni relevancia científicos. Esto significa que hay una política de incentivos y desincentivos que maximiza aportaciones teóricas, generalistas o concretas (en este caso de otras realidades administrativas) y minimiza las aportaciones aplicadas y apegadas a la realidad concreta y autóctona de nuestro objeto de estudio. Para utilizar un símil deportivo: la universidad española ha decidido jugar al béisbol por considerarse este como el deporte más internacionalizado en su contexto y ha renunciado al fútbol, deporte por antonomasia en el país y, curiosamente, todavía más internacional. El resultado es que los profesores que deciden jugar al fútbol (cada vez más pocos, obviamente), y hacen las aportaciones que les interesan a lectores como los de este libro, no pueden progresar en la carrera académica. En cambio, los profesores que se dedican a jugar al béisbol hacen aportaciones irrelevantes e incluso contraproducentes para desenmarañar nuestra realidad pero progresan como cohetes en los escalafones universitarios. Por este motivo se puede ser poco optimista sobre la capacidad que va a tener la academia en el futuro para hacer aportes que puedan resultar interesantes al objeto de estudio que aquí nos ocupa y preocupa. En este sentido, el concepto de transferencia del conocimiento es muy manoseado en círculos universitarios y no universitarios pero, desgraciadamente, con muy escasa utilización práctica en nuestro ámbito de estudio, ya que el profesor que se dedique con esmero a ello difícilmente va a lograr progresar en la carrera académica.

Este desacople entre la práctica minoritaria y académica del béisbol, y sus elevados incentivos en la carrera investigadora, y la práctica del fútbol, y su transferencia del conocimiento con sus elevados incentivos en términos de

mercado institucional pero con brutales desincentivos en términos académicos, genera toda suerte de inconvenientes y desajustes que suponen grandes sorpresas. En el mundo profesional de las administraciones públicas existen académicos con un enorme prestigio que en sus centros universitarios tienen nula capacidad de influencia y sufren marginación y desprestigio. Algunos de los autores y pensadores con más prestigio en las administraciones públicas no son ni tan siquiera doctores (nivel que en términos académicos equivale a hacer una suerte de primera comunión), o bien no son titulares o catedráticos de universidad. En cambio, sus jefes de investigación, académicos que poseen las publicaciones internacionales con más prestigio, son unos auténticos desconocidos en el mundo real de las instituciones. En términos universitarios se suele utilizar la distinción entre *monjes* y *guerreros*. Los *monjes* son académicos puros que se dedican solo a la investigación básica con tal nivel de sofisticación que apenas logran tener vínculo alguno con los problemas reales de las administraciones públicas. Son profesores que se enorgullecen de no hacer cursos, ni conferencias, ni de formar parte de comisiones de expertos y rehúyen como de la peste de hacer dictámenes o consultorías como mecanismos de transferencia del conocimiento. Pero es un falso orgullo ya que les genera una gran insatisfacción no ser reconocidos social y profesionalmente y no formar parte de un mercado que genera incentivos económicos importantes. Por otra parte, están los *guerreros* que luchan, en términos de mercado, por lograr alzar su voz y poder influir en las decisiones de las instituciones públicas. Se mueven en la lógica perversa de poseer un gran prestigio social y profesional y verse dirigidos y ninguneados por los *monjes* que despliegan un poder con formas contundentes y eclesiásticas en el seno de universidades y centros de investigación. Los *monjes* universitarios

sienten celos del prestigio y del éxito económico de los *guerreros* y, por ello, la mayoría suele tratar a los *guerreros* con una gran dureza. Hay que decir también que hay *guerreros* tan seducidos por las sirenas del mercado que se inhiben de manera injustificada en sus quehaceres y deberes de naturaleza académica docente e investigadora. Se trata de una guerra entre ambos colectivos sorda ya que no se percibe extramuros de la universidad pero desgarradora dentro de sus densos muros de convento. Finalmente, existe la excepción de los académicos conocidos como *anfibios* en el sentido de que se mueven bien tanto en el entorno institucional y de mercado como en el entorno académico. Pero cada vez es más difícil ser *anfibio* ya que ambos medios han extremado sus exigencias con el tiempo y requieren una especialización en un campo de juego o en otro. Yo que soy un *anfibio* por convicción, ya que considero que no debo descuidar a ninguno de los dos medios en los que creo que puedo aportar algo, percibo cada vez más que la condición anfibia es insostenible y que debo especializarme en un medio u otro. Para terminar, la división de roles académicos entre *monjes* y *guerreros* está en un claro proceso de extinción ya que lentamente los *guerreros* están desapareciendo. Los *monjes* académicos tienen en sus manos la política de selección y de promoción académica e imponen unos criterios, propios del mundo del béisbol, tan exigentes que están exterminando a aquellos que se dedican al mundo real del fútbol e incluso a los *anfibios*, que los obligan a residenciarse únicamente en el medio puramente científico. El lector, político o alto funcionario, puede darse cuenta de esta lenta pero inexorable transformación del medio universitario en el sentido de que desde hace muchos años los expertos que siguen (lo que en la jerga conocemos como "equipo médico habitual") son siempre los mismos pero cada día más mayores. Son excepcionales,

por no decir ninguna, las incorporaciones de jóvenes valores universitarios en el circuito de expertos de académicos con influencia en las administraciones públicas. Si todo sigue así, con el tiempo no habrá ninguno y su lugar lo ocuparán consultores y profesores de escuelas de negocio privadas con planteamientos, consejos y prescripciones cada vez más discretos y heterodoxos. Y esto no solo implica pobreza conceptual en las administraciones públicas y en sus estamentos directivos sino que va a generar la decadencia de la universidad española por descuidar lo que se supone que es uno de sus grandes aportes y, especialmente, fuente de legitimación en el futuro: la transferencia del conocimiento. Esta, que nunca ha sido muy relevante, va a desaparecer completamente del mapa y con ello una parte importante del rendimiento social y económico de la universidad.

CAPÍTULO 2

LOS ACTORES PRINCIPALES Y LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: POLÍTICOS, FUNCIONARIOS Y POLITÉCNICOS

El buen hacer y el rendimiento institucional de las administraciones públicas dependen de la relación que se establece entre la dimensión política y la dimensión profesional o, si se prefiere, entre el político y el alto funcionario. Se podría formular de la manera siguiente:

Institución o política pública = político x alto funcionario.

Es decir, son clave las competencias profesionales y la calidad humana de la persona que ocupa el puesto político y de la que ocupa el puesto de alto funcionario. Pero también es igual de importante la multiplicación (x), que es la relación, el nivel de compenetración y de empatía que se establece entre ambos. Analicemos los variados vectores que convergen en esta aparente simple fórmula.

El político aporta la legitimidad democrática a las decisiones y actuaciones de la Administración pública. Es un elemento esencial y una condición imprescindible en democracia que la cúpula de las administraciones públicas

esté bajo la dirección de una persona con la condición de político elegido de forma directa o indirecta por la ciudadanía. El político, vinculado usualmente a una formación política, garantiza la aplicación e implementación de un programa político que ha sido apoyado por la mayoría de los ciudadanos. No hay que discutir si el político debe tener conocimientos de gestión pública o no. Si los posee mejor, si no, no hay nada que decir y bajo ningún concepto pueden establecerse filtros de carácter elitista o meritocrático a la hora de acceder a un puesto directivo de carácter político. En cambio, sí que es exigible a él y al partido político que lo ha seleccionado o filtrado que sea un buen político. Exigencia que es muy difícil de lograr ya que la labor de un político es muy compleja en la medida en que consiste en articular los diferentes intereses particulares y egoístas de los ciudadanos en un bien común o interés general. Nada más y nada menos. En este sentido, hay que vindicar la política como una profesión aunque no esté ni pueda ser reglada. El directivo político posee (la mayoría de las veces) o debería poseer competencias tan diversas como capacidad de liderazgo, de comunicación, de atender y entender las demandas sociales individuales y colectivas, de negociar, de conciliar intereses, de ser muy intuitivo y empático, etc. De tal modo, puede considerarse equivocada y perversa la moda de ubicar en puestos de dirección política a profesionales de la gestión, es decir, a tecnocratizar las cúpulas políticas. Es un error ya que perfiles técnicos (como pueden ser los altos funcionarios) carecen de las competencias y habilidades antes descritas de forma sucinta. Pongamos algunos ejemplos cercanos en el tiempo: en los gobiernos de Zapatero abundaron ministros con un perfil tecnócrata y esta ha sido una de las mayores críticas que se han hecho al echarse de menos un liderazgo político en algunos ministerios, y lo mismo podría decirse del

actual gobierno de Rajoy, en el cual 11 de sus 15 ministros atienden a la condición de funcionarios. El gobierno de Cataluña de finales de 2010 decidió ubicar a dos "independientes" como consejeros, término eufemístico para decir personas con un elevado perfil técnico y profesional como una forma de dar cobertura a un eslogan político "del gobierno de los mejores". Transcurrido un año y medio de estos nombramientos supuestamente meritocráticos y no políticos hay un gran consenso en que precisamente estos dos son los peores consejeros de este gobierno y que las respectivas consejerías están más desorganizadas y paralizadas de lo que suele ser usual. Creo que es evidente y necesario que los puestos directivos de carácter político sean ocupados por políticos de raza (por convicción, por competencia y por trayectoria) y no por altos funcionarios o excelsos especialistas técnicos en la materia. Existe, aunque sea difícil de precisar, unos valores y competencias estrictamente políticos que representan un ingrediente imprescindible para lograr un elevado rendimiento institucional y de sus políticas públicas. Recientemente se han alzado algunas voces criticando la funcionarización de la política y proponiendo que los funcionarios sean incompatibles para ocupar puestos políticos. Entiendo la crítica pero creo que esta propuesta es llegar demasiado lejos ya que casi todo el mundo debe tener el derecho y la oportunidad a ocupar puestos políticos. Propongo más en este sentido una cierta autorregulación de los partidos políticos que establecer normas restrictivas de carácter general que lesionan derechos y pueden minimizar legitimidades.

Por otra parte, el alto funcionario aporta legitimidad técnica derivada de sus conocimientos en gestión pública y en cómo operan los difíciles y delicados entresijos de las organizaciones públicas. El funcionario aporta las competencias técnicas de carácter profesional pero también de

conocimiento institucional. Por este motivo hay que garantizar que los profesionales que ocupen estos puestos deben estar cualificados para ello, situación que no siempre sucede ante la ausencia de regulación en materia directiva.

El tercer elemento es el de la multiplicación, el de la relación entre el directivo político y el directivo profesional. Aunque tengamos la suerte de tener en la fórmula al mejor directivo político posible y al mejor directivo profesional nada nos garantiza el elevado rendimiento institucional y de política pública si no se produce este efecto multiplicador. Que se produzca la multiplicación positiva tiene elementos básicamente subjetivos que nos hacen pensar más en magia blanca o en magia negra que en reflexiones de carácter racional. Pero se hace necesario hacer, por lo menos, el intento.

En primer lugar, hay que decir que existe un gran condicionante negativo para que esta relación se produzca de forma fructífera. Condicionante que hay que superar. La relación entre el político y el alto funcionario es como una relación de pareja que se inicia con mal pie. Como dice el maestro Zafra, el sistema funciona sobre la base de que "el inexperto (político) dirige al experto (funcionario)". Es, sin duda, la grandeza del sistema democrático pero también representa la gran miseria en cuanto a una gestión fluida eficaz y eficiente. Que un inexperto dirija a un experto es algo inaudito o patológico en cualquier organización que tenga la aspiración de ser eficaz y eficiente. Pero, en cambio, es condición imprescindible en las organizaciones públicas. Este principio violenta tanto al político como al funcionario. Es obvio que para el funcionario es incómodo e incluso violento verse dirigido por alguien que puede tener nulos conocimientos técnicos; hay que formar e informar sin caer en el error de la manipulación y con el difícil tacto de quien hace pedagogía a su superior. Este ejercicio de

docencia y acompañamiento lo debe hacer el funcionario muchas veces durante su vida laboral y, como es normal, le produce cansancio, estrés y con frecuencia desmotivación (vive la sensación de despertar de nuevo en el día de la marmota en cada nueva legislatura o cambio de liderazgo que suele producirse como media cada tres años). Se trata de un *coaching* personalizado asimétrico pero en sentido inverso al habitual ya que es el inferior el que forma, asesora y acompaña a su superior. El político también lleva mal esta relación ya que observa al funcionario informador con desconfianza y con desagrado. Puede sentir una desconfianza lógica por la información que le presenta el funcionario, ya que este puede tener su propia agenda (su proyecto e interés en la materia), además de una natural resistencia al cambio. Puede sentir desagrado al tener que exponer sus debilidades y lagunas respecto a conocimiento técnico. El líder político, asimismo, no es un ente autónomo que tenga discrecionalidad de decisión sino que depende de un líder superior que le exige implementar determinadas decisiones y rendimientos. Es, de esta manera, muy fácil que el líder político se sienta como un eslabón muy débil entre el cargo político superior que le exige resultados difíciles y el funcionario que pone dificultades y aporta aparentemente más problemas que soluciones.

Este es el tema clave, la cadena de mando suele ser clara entre los cargos políticos y todavía mucho más clara entre los cargos administrativos. Pero el punto de confusión, de incertidumbre y de riesgo está cuando entran en contacto el político con el alto funcionario, es decir, la política con la administración.

Hay distintos escenarios para afrontar esta relación entre el político y el alto funcionario (estas interacciones van a ser objeto de desarrollo más amplio en el capítulo 6 sobre el baile de políticos y funcionarios):

a) *Escenario en el que prima la confianza política y/o personal*: es cuando un nuevo cargo político, sabedor de la importancia y dificultad de esta relación, decide cesar al funcionario que ocupa el puesto, con independencia de su capacidad y empatía, y nombra a un nuevo funcionario que conoce y en el que confía. Es un escenario de un aparente riesgo cero en la relación que se establece entre ambos pero con elevados costes institucionales. Al cesar a la primera línea profesional se pierde un elevado conocimiento institucional que cuesta meses o años volver a recuperar. Lo que se gana en fluidez interpersonal se pierde en conocimiento y eficacia institucional. Viene a ser una suerte de "efecto Penélope", en el que la mayor parte de lo que se ha tejido durante un mandato se desteje en un solo día.

b) *Escenario en el que prima el conocimiento del experto*: es cuando el político se pliega al conocimiento del experto funcionario y asume políticamente todos sus planteamientos técnicos. Es una situación que puede ser cómoda y aparentemente eficaz pero perversa en términos políticos y de legitimidad democrática.

c) *Escenario en el que el funcionario renuncia a buena parte de su experiencia y conocimientos*: es cuando el funcionario quiere por encima de todo seguir ocupando el puesto directivo y se dedica a aclamar con entusiasmo todo lo que propone y hace su jefe político con independencia de su acierto profesional. Se trata aquí también de una relación muy cómoda pero que se edifica sobre el engaño del profesional al político o el autoengaño del político. No hay nada más triste (aunque bastante habitual) que ver a un directivo político desnudo acompañado por unos funcionarios que alaban la calidad de su supuesta vestimenta.

d) *Escenario en el que ambos son noveles en las lides de dirección pública*: es cuando el político se encuentra por carambola con un directivo profesional que también es nuevo. Aquí la clave es quién ha nombrado al nuevo directivo profesional. Hay dos posibilidades: la primera es que el directivo profesional haya sido nombrado por un político superior, situación que lleva incorporada la sospecha de cruce de lealtades y de que el directivo profesional ejerza más como comisario político que como profesional. La segunda es que el directivo profesional lo haya nombrado su propio jefe político derivado de la casualidad o de un proceso de selección que suele ser más bien artesanal. Sea cual sea el origen, esta situación tiene un punto débil y un punto fuerte. La debilidad es que ambos no conocen la materia que dirigen y deben asumir el coste del aprendizaje por la vía de la prueba-error. La fortaleza es que este proceso de aprendizaje casi conyugal suele generar una complicidad natural entre los que se enfrentan al alimón con la incertidumbre.

e) *Escenario en el que prima el aprendizaje mutuo y de seducción*: es cuando el político opta de entrada por no hacer ningún cambio en los puestos directivos profesionales. Explica a todos ellos su proyecto y busca la complicidad, escucha y observa mucho a sus funcionarios. Aquí es donde se produce la difícil combinación entre autoridad (quien manda debe ser el político) y la participación (escucha, pondera y, si es necesario, rectifica en función de los planteamientos técnicos). Es el escenario en el que debe operar la difícil competencia de la seducción que debería dar como resultado la química del enamoramiento. Seducir es difícil y enamorarse mucho más. En principio, esto no debería ser muy complicado para el político, ya que si es buen político debe ser de naturaleza empática y un seductor profesional.

Más complicado es para el alto funcionario al que nunca se le han exigido con claridad sus competencias seductoras. Seducir con argumentos técnicos puede ser tan complicado como a un profesor de matemáticas seducir con su materia a unos alumnos de letras.

Es evidente que el escenario ideal es el del enamoramiento profesional pero esto solo puede lograrse en muy pocas ocasiones. La posibilidad más real es llegar a acuerdos tácitos sobre espacios y líneas rojas que permitan a ambos conllevarse.

En ocasiones es imposible llegar a la mínima complicidad profesional y personal para entenderse con un mínimo de fluidez institucional. Entonces no hay que empecinarse: el directivo político debe cesar al directivo profesional y nombrar a otro.

Aquí se parte de la base de que los tres primeros supuestos son disfuncionales a nivel institucional y que hay que hacer todos los esfuerzos por encaminarse hacia el quinto y último, que es el que posee mayores potencialidades para la institución.

En todo caso, una vez establecidos unos ciertos requisitos y tendencias básicas, estamos en manos de algo tan complejo e impredecible como las relaciones interpersonales. Nos encontramos ante una relación entre dos personas en un marco complejo en el que pueden existir más relaciones bipersonales (un responsable político suele tener varios directivos profesionales) que pueden generar todo tipo de interferencias derivadas desde criterios profesionales, a luchas por espacios de poder o simples celos personales. Una relación entre dos personas que profesionalmente tienen muchos incentivos para entenderse pero en un entorno difícil, con un elevado estrés, de diferentes mapas cognitivos a la hora de enfrentarse a la realidad.

Por esto pueden existir muchas formas de interacción positiva y negativa entre el directivo político y el directivo profesional. Desde las de ruptura justificada que implica un cambio de pareja hasta las de lograr una gran complicidad, compenetración y complementariedad. Y todas ellas pueden ser, a su modo, funcionales para la organización. También pueden no serlo, como el caso extremo en que no hay ningún tipo de complicidad y capacidad de comunicación pero se decide o las circunstancias exigen que ambos trabajen juntos. Una situación relativamente habitual que tiende a paralizar la organización. Otra situación extrema, en sentido contrario, es que exista tanta complicidad profesional que traspase las barreras de la oficina y se convierta en una complicad personal e incluso afectiva. Igual que son comprensibles los casos de ruptura profesional son comprensibles los casos que edifican lazos afectivos tan fuertes en los que se mezcla la dimensión profesional con dinámicas de amistad que también pueden perjudicar a la institución.

No hay ingredientes mágicos ni infalibles salvo el sentido común, la ausencia de prejuicios, la buena predisposición, la prudencia, la valentía y la capacidad de empatía. Con estos raros ingredientes las posibilidades de éxito en la relación o multiplicación entre el político y el funcionario es muy elevada.

Pero existe un tercer actor, además de los políticos y de los altos funcionarios. Es el politécnico conocido como el "tercer género". El politécnico es el que aglutina las dos legitimidades ya que ocupa un puesto directivo tanto por sus competencias y conocimientos profesionales como por la confianza política y personal del político que lo selecciona y lo ubica en un puesto directivo. El caso más claro de politécnicos son los gerentes, vicegerentes o similares de la Administración local. Pueden ser funcionarios del propio ayuntamiento, de otro ayuntamiento

o Administración o incluso proceder de una empresa privada. Es un sistema novedoso y abierto al mercado para la selección de directivos públicos. La lógica es la siguiente: se definen unos puestos directivos de carácter abierto para que el político goce de la máxima flexibilidad en la elección de estos profesionales. Esto tiene mucho sentido en los ayuntamientos de tamaño medio en los que el político tiene serias dificultades para encontrar en la escasa masa crítica de sus funcionarios a perfiles que le satisfagan a nivel profesional y de confianza personal. Como le cuesta encontrar dentro de su Administración un perfil satisfactorio lo busca fuera, sea en otras administraciones o en organizaciones privadas. Se podría decir que es una estrategia de corrección de mercado: como el mercado intraadministrativo es insatisfactorio se genera un mercado transversal mucho más amplio y rico, haciendo posible encontrar el perfil profesional más idóneo que además posea la confianza y lealtad política y personal del político. Este perfil, polémico desde un punto de vista estrictamente legal, tiene sus ventajas y también algunos inconvenientes. Las ventajas son las siguientes:

- Facilitar a los políticos que encuentren con mayor fluidez personal directivo competente y con el valor añadido de su confianza política y personal.
- Generar un mercado transversal en el que se pueden valorar los proyectos impulsados por este tipo de profesionales y su capacidad de mejora vía formación, aportaciones en encuentros técnicos y congresos. En este sentido es un modelo que permite generar y valorar carreras profesionales brillantes gracias a la visibilidad, que es uno de los valores de este modelo.
- Estos profesionales están libres de ataduras, prejuicios y capturas institucionales y poseen una gran

libertad para impulsar proyectos innovadores y rupturistas con las lógicas institucionales que se encuentran.

Y aquí vienen los inconvenientes (que son, sin duda, relevantes):

- Entran en una determinada Administración perfiles profesionales con un desconocimiento absoluto de las sutilezas institucionales formales e informales autóctonas y a su vez son vistos con desconfianza por los profesionales de la Administración receptora como una suerte de paracaidistas espontáneos sin visos potenciales de una gran continuidad en la organización.
- Muchas veces estos profesionales poseen modelos de gestión y de interpretación de la información que están totalmente alejados de la nueva realidad administrativa.
- Si estos profesionales proceden de una organización privada suelen tener grandes dificultades para comprender las especificidades de una Administración pública.

Con la aparición de los politécnicos la relación entre política y administración ya no es de pareja sino que adquiere el interés (y también la morbosidad) de una relación triangular e incluso, en ocasiones, cuadrangular. En una Administración pública con unas ciertas dimensiones nos podemos encontrar:

- Al político (alto cargo o cargo electo) que proviene del mundo político puro o en ocasiones del sector privado.
- Al político-funcionario (alto cargo o cargo electo) que proviene del mundo político pero que ha ejercido sus funciones profesionales como funcionario.

- A los eventuales que proceden del mundo político pero que provienen del sector privado o de la función pública y que ejercen funciones de asesoramiento y apoyo al político alto cargo o cargo electo. Ejercen el papel de guardia pretoriota del político al que cuidan y protegen del entorno hostil administrativo profesional.
- A los politécnicos que proceden de un medio confuso en el que se mezcla la política con la carrera profesional. Algunos proceden del mundo de la gestión privada y otros proceden de la función pública. Su función consiste en ejercer una dirección profesional de carácter empresarial pero con una elevada sensibilidad política aunque muchas veces sin la menor sensibilidad institucional.
- Funcionarios de carrera que ocupan puestos de libre designación (por ejemplo, en el Estado y en las comunidades autónomas, las subdirecciones o puestos asimilables) con lo que poseen unos claros atributos profesionales pero aderezados con ingredientes de confianza o empatía política o personal.
- Funcionarios de carrera que ocupan puestos directivos o semidirectivos por criterios estrictamente meritocráticos (por ejemplo, en el Estado y en las comunidades autónomas, jefes de servicio o similares).

En definitiva, podemos encontrar en las instituciones públicas complejas hasta seis roles distintos vinculados a la dirección pública que, si se tiene en cuenta la procedencia o no de la función pública de los tres primeros, hacen un total de hasta nueve perfiles diferentes. Esta variedad de roles y perfiles genera una enorme arquitectura variable de sistemas colegiados de dirección pública. De todos modos y para simplificar vamos seguidamente a analizar la relación

directiva de carácter triangular que emerge con la aparición del rol del politécnico.

Las relaciones triangulares (directivo político junto con politécnico y alto funcionario) en el espacio directivo de las instituciones públicas son peculiares. Un ejemplo clásico es el que se puede encontrar en las corporaciones locales que han impulsado un modelo gerencial. En la cúspide directiva de estos ayuntamientos se encuentran el político (alcalde o concejal con responsabilidad en un ámbito de gestión), el politécnico (gerente o similar) y el alto funcionario profesional (secretario y/o interventor que procede del cuerpo de los habilitados estatales). Cada uno de estos tres perfiles aporta en principio sus propios ingredientes en esta relación institucional de carácter triangular. El político aporta la visión y los objetivos estratégicos vinculados a un proyecto político. El politécnico aporta la musculatura gerencial para perseguir la economía, eficacia y eficiencia que convergen en una estrategia de gestión que suele ser innovadora y con un cierto aroma empresarial. El habilitado estatal aporta, con una visión más bien conservadora, seguridad jurídica e institucional. Si la relación triangular es equilibrada se logra un modelo de dirección pública con un alto voltaje político, con una buena gestión y todo ello en el marco de un absoluto respeto a la legalidad y a la seguridad institucional. Prevalecen los tres principios básicos de una buena política y de una buena administración: proyecto político, fortaleza institucional y una gestión eficiente. El problema reside en que las relaciones triangulares suelen ser complejas y convulsas y, por lo tanto, con una tendencia natural al desequilibrio. En el fondo son relaciones con una arquitectura variable que suelen esconder relaciones de pareja. Es típico que el político no logre mantener una relación simétrica con el politécnico y con el alto funcionario y se decante más por

el primero. El politécnico suele asumir el rol de amante preferido por el político ya que es mucho más seductor con su discurso innovador y de facilitador de soluciones técnicas. Además suele gozar de la confianza personal y política del político. En cambio, el alto funcionario asume el rol de cónyuge cansino, que lleva mucho tiempo en la institución y que con su lógica conservadora pone constantemente palos a las ruedas de la creatividad e innovación de carácter política. En estos casos hay una alianza explícita o implícita entre el político y el politécnico para dejar arrinconado al alto funcionario en tareas formales y con escaso valor añadido. Los ayuntamientos en los que predomina esta lógica suelen acreditar logros políticos y de gestión innovadores y atractivos pero suelen carecer de seguridad jurídica y ponen en riesgo la fortaleza institucional. Y suele ser, por lo general, un mal escenario.

Los politécnicos como pieza adicional de la relación de pareja tradicional basada en la política (político) y la administración (alto funcionario) suele ser muy interesante porque pueden aportar mayor fluidez, dinamismo y contribuir a una gestión más eficiente e innovadora. La política y el rendimiento institucional disfrutan de un nuevo multiplicador (PP = político x politécnico x alto funcionario) que puede generar sinergias muy positivas a la Administración pública. Ahora bien para lograr este adicional rendimiento y sortear las importantes externalidades negativas hay que saber equilibrar de forma casi perfecta esta relación a tres bandas, circunstancia que, como se ha visto, es muy difícil ya que la lógica de la confianza personal y la empatía suelen desequilibrar estas relaciones triangulares.

De todos modos tengo que destacar que en muchas ocasiones los politécnicos (gerentes y similares) aportan un gran valor a las instituciones públicas. Pongamos dos ejemplos: la dirección de los hospitales y de las universidades públicas.

La mayoría de los hospitales públicos tienen como máximo responsable a un gerente seleccionado por unos políticos asentados en el núcleo de la institución principal (ministerio, consejería o concejalía de salud o sanidad) según criterios de confianza profesional, personales y políticos. Bajo el gerente está el director médico que es un directivo que defiende criterios médicos y también (hay que reconocerlo) criterios corporativos. Entre ambos suele darse una sinergia o un baile virtuoso en el que prevalecen con la misma intensidad la dimensión de la calidad médica asistencial (eficacia) y la dimensión gerencial (economía y eficiencia) y quedan relegados en un segundo plano los impulsos de carácter corporativo. El político aporta su valor desde una distancia discreta pero efectiva a nivel estratégico. Es un modelo que suele funcionar bien y mucho mejor que si un hospital fuera dominado en exclusiva por una de las tres lógicas: la política, la médica o la gerencial.

Lo mismo puede decirse de la cúpula directiva de las universidades públicas en la que figura el rector que representa los intereses académicos y las lógicas corporativas del profesorado universitario. Justo debajo está situado el gerente que goza de la confianza profesional, política y personal del rector y del consejo social de la universidad. El gerente universitario es un politécnico que aporta un enorme valor de gestión e institucional a la universidad pública. La combinación entre el rector (con su doble sombrero político y profesional académico) y el gerente (politécnico) consigue que la institución preserve los objetivos de calidad académica en el marco de una gestión eficiente. Estos modelos positivos en los que participan los politécnicos los denomino gerenciales-institucionales, ya que logran fortalecer la institución con una mayor eficiencia sin menoscabo de los valores institucionales del servicio público.

CAPÍTULO 3

EL TRAVESTISMO INSTITUCIONAL: POLÍTICOS QUE HACEN DE FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIOS QUE HACEN DE POLÍTICOS

Uno de los grandes problemas de la carencia de una regulación de la dirección pública es el travestismo institucional, entendido como la trasmutación de roles entre los políticos y los funcionarios. A saber: políticos que en la práctica se ocupan más de prácticas y competencias funcionariales y funcionarios que atienden más a prácticas y competencias de carácter político. En España esta confusión de roles es sencillamente espectacular.

El espacio político está delimitado por cargos electos (en el ámbito local), por altos cargos (en el ámbito estatal y autonómico) y, en ambos casos, por personal eventual que ocupa puestos de apoyo político. Es un problema estructural en España que estos políticos tiendan a desbordar su espacio y se dediquen a ejercer y a colonizar el ámbito estrictamente profesional y funcionarial: políticos que se transvierten en funcionarios. Pongamos algunos ejemplos: en el ámbito local llega a ser un clásico que los cargos electos ejerzan en la práctica competencias técnicas reservadas a los empleados públicos profesionales. Esta circunstancia

tiene su lógica institucional. Los ayuntamientos e instituciones supramunicipales de carácter democrático solo tienen tres décadas de trayectoria. En términos institucionales son muy jóvenes e inmaduros. Cuando se constituyeron los primeros ayuntamientos democráticos entraron unos políticos preñados de ambiciosos proyectos de gobierno de carácter innovador pero se encontraron con unos aparatos administrativos caducos y sin apenas capacidades técnicas para impulsar e implementar estos nuevos proyectos. A estos cargos electos no les quedó otra opción que gestionar e implementar ellos mismos sus proyectos políticos si deseaban que estos llegaran a buen puerto. Y se sumergieron, sin otra opción, a desarrollar tareas propias de los empleados públicos. La técnica de la gestión pública es aparentemente aburrida y hostil, pero a medida que uno se va sumergiendo en ella y va aprendiendo sus rudimentos (que son más artesanales que científicos) tiene un efecto socializante. La gestión con el tiempo genera adicción y los políticos locales no han sido ajenos a esta seducción. El resultado es que una buena parte de los cargos electos le tomó gusto a la gestión, se aficionó a ejercer de funcionarios y se olvidó, de forma parcial o total, de ejercer sus funciones de carácter político. La gestión pública, a pesar de ser bastante artesanal, tiene unas reglas de juego y unas competencias bastante claras que generan confort a quienes las dominan. En cambio, la política es de naturaleza abstracta, ambigua y con enormes espacios de incertidumbre. El resultado es que una parte importante de políticos locales se ha aficionado a la gestión y ha aparcado sus quehaceres de carácter político. Ya hace tiempo que Josep Maria Vallès y Quim Brugué denunciaron en un artículo que en el gobierno local había un déficit de política y que era necesario repolitizar a las administraciones locales. En efecto, muchas corporaciones locales son como barcos

que navegan sin un rumbo claro, sin objetivos estratégicos de carácter político, ya que la sala de mando de la embarcación está vacía porque el alcalde y los concejales están en la sala de máquinas pasándoselo en grande ajustando tuercas y engrasando engranajes. Hay una ausencia de repuestas a la pregunta "¿qué hacer?", ya que los políticos están más concentrados en responder a la pregunta "¿cómo hay que gestionarlo?". Es una barbaridad conceptual ya que se suele tener muy claro el modelo de gestión que persigue la economía, eficacia y eficiencia pero con una ausencia total de objetivos estratégicos: "se tiene muy claro cómo lograr no sé sabe muy bien qué".

Otro ejemplo de politización excesiva sería buena parte de las administraciones autonómicas que tienen definido el espacio político totalmente abierto a *amateurs* de la gestión hasta el nivel de dirección general. Pero la mayoría de las direcciones generales tienen unas pequeñas dimensiones y están ubicadas en lugares de la estructura muy operativos y poco estratégicos. Es otra forma de invasión de la política de espacios que materialmente tienen un carácter fundamentalmente profesional. Yo, por ejemplo, ocupé un cargo estrictamente político que consistía en dirigir un centro autonómico de formación. La verdad es que este puesto tiene unas características fundamentalmente técnicas y muy poco políticas pero está totalmente sujeto a la lógica de rotación estrictamente política.

Pero también están presentes en nuestras administraciones públicas invasiones de carácter inverso, a saber: usurpación por parte de personal técnico y funcionarios del espacio estrictamente político. Un primer ejemplo de esta patología también la encontramos en el gobierno local en el que algunos habilitados estatales (secretarios, interventores, tesoreros y secretarios-interventores) ejercen en la práctica en ciertos ayuntamientos pequeños y medianos

competencias de carácter estratégico y político más propias del alcalde y de los concejales. La combinación de la fortaleza técnica de este cuerpo de funcionarios presente en todos los ayuntamientos y de la renuncia de políticos a ejercer plenamente sus competencias ha dado como resultado esta usurpación técnica y corporativa de no pocos espacios de carácter estrictamente político.

Otro caso, mucho más impactante, es la Administración General del Estado. Desde que se implantó la LOFAGE (Ley de Organizacion y Funcionamiento de la Administración General del Estado) en el primer gobierno Aznar esta Administración ha transitado por una interesante senda de reprofesionalización reduciendo de forma muy considerable el espacio político de carácter abierto y estableciendo que los puestos de dirección general e incluso de subsecretarías fueran ocupados por funcionarios de carrera con criterios de libre designación. Al principio esta mudanza fue objeto de alabanzas (también mías) ya que parecía muy conveniente reducir el enorme espacio político en la cúpula directiva de esta Administración y combinarla con una mayor presencia de profesionales de la dirección pública. Pero el tiempo ha demostrado, en mi opinión, que esto ha sido un error ya que ha implicado una nefasta funcionarización de una parte importante del ámbito de dirección y decisión política. Muchos de los puestos de dirección general tienen una dimensión tan estratégica en el Estado que es más lógico que sean puestos reservados a políticos que a funcionarios. Un caso superlativo es el de las subsecretarías que, en la práctica, representan el segundo nivel de poder real justo por debajo del puesto de ministro. Formalmente las secretarías de Estado están por encima pero las subsecretarías suelen tener más poder gracias a su control de los recursos económicos y humanos de todo el ministerio y por estar semanalmente presentes en la Comisión de Subsecretarios,

que es el órgano central de decisiones previo al Consejo de Ministros. Pues bien: es de obligado cumplimiento que estos puestos sean ocupados por funcionarios de carrera. El resultado es que la Administración General del Estado está dirigida por los cuerpos de élite de los funcionarios. Pongamos unos ejemplos: hace unos años cuando estudié la política comercial exterior del Estado para una investigación internacional me llevé la desconcertante sorpresa de que esta política no se alteraba en función de si en el gobierno estaba el PP o el PSOE, sino que sus giros dependían fundamentalmente de las luchas internas y externas de poder entre el colectivo de funcionarios del cuerpo de técnicos comerciales del Estado y el colectivo de funcionarios del cuerpo diplomático. Es decir, se trataba de una política, clave para el desarrollo económico del país, más en manos de los cuerpos que de los políticos. Otro ejemplo sería la anécdota que viví pocas semanas después de que Rodríguez Zapatero ganara sus primeras elecciones generales. Estaba presente en unas jornadas sobre temas de modernización de las administraciones públicas en las que participaban relevantes ponentes de todo el país. Durante el almuerzo que se organizó para los ponentes en el descanso de estas jornadas estuve sentado frente a un ponente que había sido un relevante consejero del PP en una comunidad autónoma y que además era un funcionario del cuerpo de los TAC (Técnicos de Administración Civil, que es el cuerpo de élite del Estado en gestión general). Mientras manteníamos una animada conversación hincando el diente a un rodaballo me soltó el desconcertante comentario: "Ahora que hemos ganado las elecciones todo va a mejorar". Me quedé de piedra ya que quien me lo decía era un destacado dirigente del PP. Yo le hice notar que las elecciones las había ganado (aunque fuera por sorpresa y por poco) el PSOE bajo el liderazgo de Rodríguez Zapatero. Él me miró con picardía y me dijo

con condescendencia ante mi palmaria ignorancia que se refería a que "las elecciones las habían ganado los TAC". No dije nada ante tamaña barbaridad pero me quedé con la mosca detrás de la oreja y al día siguiente revisé los nombres y procedencia profesional de los personajes que ocupaban los puestos estratégicos más destacados de la Administración General del Estado. En efecto había una presencia enorme de funcionarios adscritos al cuerpo de los TAC y buena parte del gobierno estaba en sus manos. Dicen que para ser presidente del gobierno de un país como España es necesario tener una agenda con unos mil nombres para poder ubicarlos en los puestos de dirección estratégica. Como Rodríguez Zapatero llegó a presidente por sorpresa y de forma muy rápida, resulta que tenía un enorme déficit en esta agenda en la que había poco más que cincuenta nombres. Como una parte de ellos de forma casual eran TAC se encargaron de llamar a sus colegas de su cuerpo de funcionarios para colonizar la mayor parte de la dimensión política (aunque formalmente fuera técnica). El resultado es que más que un gobierno del PSOE era un gobierno de los TAC, el cuerpo de funcionarios que se impuso sobre el resto de los cuerpos de élite del Estado y ¡ay! que se había impuesto también al resto de compañeros del partido. Esta situación después la viví en mis carnes cuando iba a negociar como cargo autonómico distintos temas con el Estado. Supuestamente estaba negociando con una Administración dirigida por un partido y un proyecto político con un aroma de carácter federal (eso sí, en el marco del pensamiento difuso, marca de la casa de Rodríguez Zapatero), pero en cambio me encontré con una Administración totalmente entregada a posiciones jacobinas mucho más agudas de lo que suele ser usual. La explicación es que gobernaban de facto los TAC y no tanto el proyecto político del PSOE. Y es que la Administración

General del Estado siempre se ha caracterizado por tener unos cuerpos de élite muy potentes que no se han conformado con dominar solo el espacio directivo profesional sino que han aspirado, y parcialmente logrado, colonizar también el espacio político. Los cuerpos han tenido la habilidad corporativa de introducirse en los dos grandes partidos políticos que se alternan en el gobierno e introducen e imponen en las agendas de ambos partidos sus criterios de carácter técnico y sus deseos de carácter estrictamente corporativo. La Administración General del Estado lleva tiempo padeciendo la funcionarización de la política y la LOFAGE solo hizo que multiplicar esta patología.

Pero el tema más grave vinculado al travestismo institucional que fomenta una colosal confusión entre los roles de la política y de la gestión técnica viene de la mano de los puestos de libre designación presentes a millares en los espacios de dirección pública de las administraciones del país. Los puestos de libre designación son puestos de dirección profesional reservados a funcionarios de alto nivel ocupados por la combinación de dos criterios: por una parte, el criterio meritocrático que se deriva de buscar a los perfiles más competentes desde un punto de vista profesional; y por otra, el criterio de confianza que implica buscar a una persona con la mayor afinidad política y personal. Ejemplos de puestos de libre designación son la mayoría de subdirecciones generales y equivalentes de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas. En los ayuntamientos, que poseen arquitecturas organizativas más variadas, suelen afectar a direcciones de servicios o a servicios. En general los criterios de libre designación afectan a aquellos puestos que están justo por debajo y, por lo tanto, en contacto, con los puestos de carácter político. Que en nuestras administraciones existan puestos de libre designación tiene un razonamiento o una lógica

totalmente adecuada. Se trata de otorgar un tratamiento especial y diferenciado a todos aquellos puestos de interlocución y de mediación entre el espacio político y el espacio estrictamente profesional: el ámbito de contacto entre la política y la administración. Y, por ello, tiene todo el sentido que al seleccionar este tipo de efectivos se atienda tanto a sus probadas competencias profesionales como a un cierto nivel de afinidad personal y política, ya que es clave que en este punto de contacto exista una gran complicidad. Por lo tanto, hay que afirmar que el problema no es que existan puestos de libre designación sino que el problema es que quizá hay un exceso (y abuso) de los mismos y, sobre todo, el problema es que es un espacio que no está regulado y que depende en exclusiva del criterio y capacidad de los políticos que se encargan de hacer estos nombramientos ya que son totalmente discrecionales. Y en este sentido hay políticos que lo hacen bien y nombran para estos puestos a funcionarios con unas contrastadas y objetivas altas capacidades profesionales (que es la condición fundamental) y con un perfil subjetivo de una cierta complicidad personal (en el sentido de que es posible un mínimo de complicidad personal con el cargo que los nombra) y política (en el sentido de que es un actor políticamente neutral y que no posee una antipatía manifiesta por el proyecto político que se desea llevar a cabo). Es decir, lo relevante es la competencia técnica y, en segundo lugar, es que no entre en lógicas de rechazo o antipatía personal o política (y esto solo ocurre, hay que decirlo, de forma excepcional). Por ejemplo en mi caso, cuando he tenido que nombrar a un puesto de libre designación por estar este vacante me he dedicado a buscar los mejores currículums profesionales para este puesto. Una vez identificados me he entrevistado con los candidatos y en una conversación relajada e informal me he interesado por sus trabajos desempeñados en el pasado, por su

forma de afrontar los problemas. También he preguntado por su visión de la administración y del servicio público, por sus convicciones y valores profesionales y personales. Y jamás he hecho abiertamente preguntas directas de carácter político ya que considero que atienden a su dimensión íntima y personal. Y al final he seleccionado a aquella persona con un mejor perfil profesional, que posea un buen nivel de inteligencia emocional y con unos valores con los que me sentía cómodo. Nada más me interesaba, aunque reconozco que estos procesos de selección son desgraciadamente artesanales y tienen un excesivo espacio que es patrimonio de una incómoda intuición. El resultado es que he acertado en la mayoría de las ocasiones y que en otras aunque no he afinado del todo jamás he quedado radicalmente descontento. Si se hubiera dado el caso siempre tenía la opción (con elevados costes, es cierto) de cesar a la persona nombrada y buscar a otra. No siempre se acierta y rectificar forma parte de las competencias de un directivo público, ya que como se ha dicho nos movemos por la inquietante lógica de la prueba-error.

¿Cuál es entonces el problema vinculado a los puestos de libre designación? La patología es que una buena parte de los cargos políticos alteran la lógica de las prioridades en los procesos de selección de los futuros ocupantes de puestos de libre designación. Lo que más les interesa es la afinidad política y personal de los candidatos llegando al extremo de limitarse a buscar entre amigos y conocidos que a la sazón suelen ser militantes o simpatizantes del partido al que pertenecen los contratantes. Además hay una gran presión ambiental para que esto sea así: a un cargo político le cuesta mucho argumentar a sus superiores que ha seleccionado a alguien con el que no tiene ningún lazo personal y que además es un desconocido en los círculos de contactos del partido en el gobierno. Posteriormente, el criterio

de las capacidades y trayectoria profesional del candidato tiene una posición irrelevante y anecdótica. Se parte de la simpleza que para un amigo y/o un militante o simpatizante lo de menos son sus conocimientos profesionales, ya que si no los tiene seguro que los adquirirá rápidamente ya que un amigo o un colega de proyecto político por definición tiene que ser una profesional capaz. Y a partir de aquí todo es posible: desde nombrar para un puesto muy complejo a un funcionario muy joven sin ningún tipo de experiencia o nombrar a un funcionario que no tenga la capacidad de poseer jamás las competencias mínimas para el puesto que se le nombra. Por ser posible incluso puede ser hasta que se acierte por casualidad con el nombramiento.

Esta práctica extendida de forma mayoritaria en los nombramientos de los puestos de libre designación es perversa y genera efectos totalmente negativos. Un primer elemento de esta dinámica es que alimenta, revitaliza y multiplica las tradicionales pulsiones clientelares de nuestros partidos políticos. El otro efecto es que politiza de forma inevitable a los funcionarios de carrera.

En este sentido, un buen funcionario de carrera que accede y atiende a su profesión por motivaciones estrictamente profesionales, como sucede en la inmensa mayoría de los casos, se encuentra dentro de la Administración pública con incentivos y desincentivos de carácter estrictamente político. Un funcionario va progresando por el escalafón de forma meritocrática pero rápidamente se da cuenta de que el estricto criterio de estos méritos tiene un techo de cristal. Otros van mucho más rápido atendiendo a lógicas de implicación política o estableciendo lazos personales con los políticos. Además se da cuenta de que su carrera como mucho llega hasta el nivel de jefe de servicio o similar y ocupar puestos superiores a estos, que son los puestos realmente directivos, es complicado sino tiene una

agenda propia de carácter político. Las reglas del juego informales cada vez son más evidentes: para ocupar puestos profesionales de responsabilidad es casi imprescindible diseñar de forma directa o indirecta una cierta carrera política. Es, por lo tanto, absolutamente explicable en términos de sana ambición profesional que los funcionarios coqueteen con la política. No les queda apenas otra alternativa salvo que atesoren unos valores tan sólidos de neutralidad que les serán, paradójicamente, perjudiciales para su carrera profesional. De esta forma, el sistema se cierra y multiplica de forma perversa: buena parte de los puestos de libre designación que se encuentran los políticos cuando acceden al poder son puestos con un alto grado de contaminación política, circunstancia que justifica el cese inmediato de la mayoría de ellos y la entrada de nuevos profesionales que, fortaleciendo el modelo, destacan más por su adscripción y afinidad política y personal que por sus méritos profesionales y objetivos.

El modelo resultante es que la cúpula estratégica de la Administración, sea esta política o profesional, sigue dinámicas de botín con ejércitos de cesantes más propios del siglo XIX institucional relatado por Galdós que de una Administración moderna del siglo XXI. No solo cambian de forma legítima los puestos políticos puros sino también se mudan puestos que son propios de la carrera profesional generando un desastre institucional. Cuando se cambia un político suele haber un perjuicio institucional porque se pierde conocimiento y por la inversión en aprendizaje realizado por el cesante. En términos organizativos no suele ser positivo pero hay que aceptarlo porque en términos políticos es sano y de ello dependen la renovación y legitimación democrática del sistema público. Pero que se cambie también a la mayoría de los directivos funcionarios profesionales es totalmente negativo en términos organizativos e institucionales ya que supone una periódica pérdida de

conocimiento. Se prescinde de los servicios de unos profesionales que han coliderado durante años una organización y un proyecto, y se pierde el dominio de las sutilezas técnicas y organizativas de la institución afectada por el cambio. En definitiva, se pierde institucionalidad y nos sumergimos en el efecto "Penélope": tejemos laboriosamente políticas y modelos de gestión de día para destejerlos de noche y empezar de nuevo desde cero. Nuestras administraciones públicas viven en un adanismo infinito ya que cada legislatura (si no hay suerte varias veces en una misma legislatura) nacemos de nuevo sin aprovechar la experiencia y conocimientos que atesora la institución. Esta situación atenta directamente a una modelo de Administración que aspire a ser eficaz y eficiente.

Hace unos años en una intervención que hice en una glamorosa mesa redonda organizada por ESADE sobre la dirección pública, empecé mi intervención de una forma heterodoxa, dije que mis fuentes de inspiración intelectual para analizar la situación de la función directiva de nuestro país eran por una parte la canción de Alaska *Bailando, me paso el día bailando* y el libro de Pablo Neruda *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*. El auditorio, en el que estaba presente lo más granado de la política y del funcionariado de Cataluña, se quedó muy sorprendido y el resto de miembros de la mesa redonda, gurús en la materia, estupefactos. Como quien no quiere la cosa, de un plumazo venía a afirmar que la sesuda literatura elaborada por los especialistas en la materia (por cierto, muy bien representados en la mesa) no me era en absoluto de utilidad para hilvanar un discurso sobre la materia y que me veía obligado ante esta pobreza académica a buscar fuentes tan heterodoxas como Alaska y Neruda. Inasequible al desaliento empecé por utilizar la fuente discográfica de la canción *Bailando, me paso el día bailando.* Hice el símil de que en

nuestras instituciones públicas nos pasamos el día bailando; para mí los distintos bailes representan las políticas públicas y los cambios en el funcionamiento de nuestras instituciones. No paramos de bailar innovando movimientos y contorsiones, y esto es positivo y necesario. Pero uno se pregunta, ¿de dónde caramba sacamos tanta energía para bailar tanto? La respuesta, siguiendo la canción, es del alcohol. Las bebidas espiritosas nos permiten desinhibirnos para bailar y hacer las contorsiones necesarias pero poco probables en estado de absoluta sobriedad. Para mí el alcohol equivale a la política ya que esta nos da energía y coraje para edificar innovadoras políticas públicas y diseñar modernos modelos de gestión. La política, además, nos otorga legitimidad democrática al baile institucional. Es, por tanto, condición necesaria, imprescindible y muy sana que por las venas institucionales de nuestras administraciones públicas circule el alcohol. En este sentido aproveché para afear las constantes críticas que suelen hacer muchos funcionarios a esta presencia tan evidente de alcohol (la política) en la Administración. Nadie que trabaje en la Administración pública puede declararse como abstemio. Si uno siente rechazo por el alcohol no debe dedicarse a trabajar en la Administración, ya que en él está la esencia de nuestro sistema administrativo de carácter democrático. Que se vaya a trabajar al sector privado. Sí comprendo, en cambio, que muchos funcionarios se quejen de que se ven obligados en demasiadas ocasiones a consumir alcohol de garrafa. Es decir, que hay una política de vuelo galliná-ceo derivada de una mala o pésima cultura política. Nos podemos quejar pero tenemos que aceptar que si los ciudadanos han votado por alcohol de garrafa pues no toca otra que aguantar el tirón y levantarse con resaca cada día y tomar medicamentos para mantener en unos límites razonables los hígados de los funcionarios, que pueden llegar

a adquirir las dimensiones de un hígado de pato. Bien, prosigo con la canción de Alaska y paso a responder a la pregunta ¿y con qué bailamos? La respuesta es con las piernas que se componen de un fémur, de una tibia y de un peroné (recuerden los estribillos de la canción "mueve el fémur, mueve la tibia y el peroné"). El fémur de la pierna representa la dimensión estrictamente política de la dirección pública, como el fémur muy larga, demasiado. La tibia y el peroné se corresponden a la parte de dirección pública profesional: cuerpo general y cuerpos especiales. Pero realmente la implicación de la pierna en el baile radica en el papel que ejerce la rótula que es la que permite dibujar todo el movimiento. La rótula es el espacio directivo en el que se encuentra la política con la administración, es el espacio politécnico en el que están ubicados los puestos de libre designación. Y cuanto más bailamos más desgaste sufre la rótula que amenaza con dañarse. Para evitar la rotura o el excesivo desgaste de la rótula nos hace falta lubricante, eso es: buena política y buena administración. Es decir: buen gobierno. La clave para lograr un buen baile de políticas y organizaciones públicas radica en el buen mantenimiento de la rótula como variable fisiológica clave. Por esto me preocupa y me preocupo tanto por los puestos de libre designación.

Y pasemos ahora a la otra fuente, la de Pablo Neruda con *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*. Aquí tengo más problemas ya que tengo veinte poemas desesperados y una única canción de amor. Para ser equilibrado voy a decir uno de cada. Mi poema de amor va dirigido a la gran mayoría de los funcionarios que acceden a la función pública con convicciones de servicio público, de defensa del bien común y del interés general. Personas que trabajan con una gran entrega a pesar del ambiente general de desprestigio social hacia su profesión, que se forman y se

sacrifican para trabajar cada día mejor, para lograr una mejor atención de los conciudadanos de la mano de instituciones públicas más fuertes, más ágiles, eficaces y eficientes a nivel organizativo. Mi canción desesperada hace referencia precisamente a los puestos de libre designación que no son, como parece entender la cultura política dominante, puestos discrecionales de confianza política sino "puestos profesionales de no desconfianza política". Cuando un político nuevo entra con mando en plaza y se encuentra a profesionales en puestos de libre designación lo usual debería ser mantenerlos, ya que en ellos reside la experiencia y el conocimiento institucional. Antes de cesar a alguno de ellos hay que analizar si son competentes profesionalmente (la mayoría de ellos lo suelen ser), si tienen el conocimiento sobre la materia y la organización (suele ser casi siempre así) y, finalmente, mirar si han sido neutrales a nivel político (suele ser lo usual aunque hay notables excepciones). Solo tiene sentido cesar a un funcionario que ocupe un puesto de libre designación cuando no supera alguna de las tres preguntas de este examen. Solo en el caso de que manifiestamente hayan mezclado deliberadamente su trayectoria profesional con una agenda política se justificaría su cese (hoy por hoy, los hay que han confundido roles atendiendo al análisis antes expuesto aunque tampoco son muchos). Otro motivo de cese de los profesionales que ocupan puestos de libre designación es cuando se demuestra que existe una evidente incompatibilidad en el estilo personal de trabajo entre estos y su responsable político. De todos modos, antes el responsable político tiene que intentar lograr la máxima complicidad profesional y personal, ya que en estos puestos de libre designación hay atesorado un conocimiento que no es bueno menospreciar. Si a pesar de estos esfuerzos es imposible lograr la compatibilidad, entonces, también está justificado su cese siempre

y cuando se pudiera motivar. En definitiva, lo sano, normal y sostenible a nivel institucional es que un cambio de gobierno o de líder político de un determinado ámbito de gestión implicara en la práctica el cese como máximo de entre un 10 o 20 por ciento de los puestos de libre designación. Porcentajes más altos deberían ser excepcionales o simplemente una muestra de la enfermedad que se ha descrito aquí ampliamente y que hay que atajar si queremos evitar el desangramiento del conocimiento y de la fortaleza de nuestras instituciones.

Como conclusión, creo que queda totalmente demostrado que la cúpula directiva de nuestras administraciones públicas es un magma en el que están fusionados y mezclados los roles políticos y profesionales. Por una parte, existe una cultura política de carácter imperialista a la que le agrada intervenir en dimensiones y temas de carácter muy operativo. Un cambio de liderazgo político puede llegar a modificar hasta las pautas más menores de la maquinaria administrativa y verse afectados no solo los directivos profesionales y técnicos superiores sino hasta el personal con tareas de carácter muy operativo y especializado. También hay una cultura administrativa en determinadas administraciones con aspiraciones y tácticas de influencia de carácter netamente político. Se puede dar la circunstancia de que en una Administración convivan políticos con aspiraciones y actuaciones propias de profesionales y funcionarios con aspiraciones y actuaciones propias de políticos. Hay ejemplos numerosos de funcionarios que interactúan como si fueran políticos pero que cuando alcanzan un puesto político acaban actuando como funcionarios. Es tal el disparate que si un agente externo entrara en la Administración le costaría, en bastantes casos, dilucidar cuáles son los políticos y cuáles son los funcionarios. Para rematar la confusión incluso hay incentivos legales que favorecen la

mezcla de ambos roles. Por ejemplo, la última ley relevante en temas de gobierno local (a la espera de la perezosa nueva *Ley de bases de Gobierno Local)* es la que se conoce como Ley de grandes ciudades. Esta ley establece que el máximo órgano político de gobierno se denomina Junta de Gobierno Local y la novedad es que hasta un 30 por ciento de sus miembros puede ser elegido de forma discrecional por el alcalde, sin que sea necesaria la condición de miembro del pleno municipal. Una primera lectura sugiere la interpretación de que se apuesta todavía más por un alcalde de fuerte carácter presidencialista (en España los alcaldes mandan mucho) que, a la hora de elegir a los miembros de su gobierno, tenga la libertad de nombrar a este porcentaje sin que sea necesario que hayan concurrido a las elecciones figurando en una lista que puede haber configurado o filtrado el partido y no el propio alcalde. Pero esta lectura es errónea ya que la motivación del legislador para introducir este cambio era que este 30 por ciento fuese ocupado por altos funcionarios o politécnicos. Es decir, una norma incentiva que se ubiquen perfiles profesionales en el máximo órgano de gobierno político como ejercicio esperpéntico de confusión entre política y administración. En definitiva, las normas (las que hay y las que no hay por falta de regulación), la cultura política y la cultura administrativa estimulan con entusiasmo el travestismo institucional que en los países de nuestro entorno es denostado y evitado al máximo.

Para finalizar, una anécdota: una vez nos visitó un conjunto de altísimos funcionarios locales italianos (del tipo jefe de recursos humanos del Ayuntamiento de Roma o responsable de presupuesto del Ayuntamiento de Milán) que hacían un periplo por varios países europeos para observar y analizar distintos modelos de gestión municipal. Desde la universidad les impartimos unas cuantas conferencias y les llevamos a visitar a los ayuntamientos más modélicos

e innovadores de Cataluña. Al finalizar la estancia nos transmitieron tres conclusiones muy impactantes. La primera es que habían quedado maravillados por el nivel de excelencia de nuestros servicios locales, que valoraron como mejores que los suyos, que los británicos e, incluso, que los suecos (países que acababan de visitar). La segunda es que les extrañó que esta elevada calidad de los servicios fuera acompañada por unos modelos organizativos anticuados y excesivamente burocráticos. Ellos mismos llegaron a la conclusión de que eran la motivación y la profesionalidad de directivos y empleados públicos locales las que lograban paliar y superar las graves insuficiencias organizativas. La tercera conclusión es que se manifestaron horrorizados por la confusión de roles en nuestras instituciones entre políticos y profesionales. Nos dijeron que nunca sabían si su interlocutor era un político o un alto funcionario y que estaban siempre confusos. Me aterrorizó percibir cómo unos italianos (que están acostumbrados y han visto de todo, desde la mafia a estar gobernados por Berlusconi) se mostraban horrorizados al detectar el travestismo institucional que campa a sus anchas en nuestras administraciones locales (y autonómicas y del Estado también —añado—).

CAPÍTULO 4

EL INFANTILISMO Y LA FALTA DE INTELIGENCIA INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA: LA NO ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES DE DIRECTIVOS POLÍTICOS Y PROFESIONALES

Uno de los elementos diferenciales de la Administración pública con relación a las organizaciones privadas es que son macrocéfalas en el sentido de que hay muchos puestos, políticos y profesionales, con mando en plaza. Hay un volumen considerable de puestos políticos de dirección estratégica y una cantidad notable de puestos administrativos también de dirección. La explicación de este elevado número de puestos directivos es obvia: cuantos más puestos de dirección política existan más se puede compensar a los cuadros del partido; y, en paralelo, los funcionarios presionan para que exista el mayor volumen de puestos de dirección profesional para que el máximo número de ellos pueda llegar a los puestos más altos del escalafón. La inflación orgánica (más estructura de la que es objetivamente necesaria) es una característica de todas las administraciones públicas y el ámbito de dirección pública no se escapa de este fenómeno que solo se ha mitigado un poco a partir de 2010 como efecto de la crisis económica. El hecho de que existan muchas personas que manden no es necesariamente

negativo y aunque es poco eficiente en cambio puede ser muy eficaz. Tiene sentido que organizaciones que impulsan políticas públicas tan complejas requieran un considerable volumen de directivos públicos para lograr una mayor capacidad de inteligencia institucional en los procesos de planificación, decisión, implementación, control y evaluación. Muchos puestos vinculados a la dirección pública pueden favorecer sofisticados sistemas de gestión del conocimiento y de la inteligencia, lo que permite poseer instituciones públicas más robustas. Todos estos argumentos están muy bien pero la realidad los desmiente de forma categórica y se puede llegar a la conclusión de que por más puestos de dirección pública que existan la capacidad para la toma de decisiones suele ser en la práctica sencillamente raquítica. La culpa la tiene el fenómeno que denomino "el infantilismo de los directivos públicos".

Cuando entré en la Administración en un puesto de director general tenía el convencimiento de que entre mis múltiples tareas la más importante sería la de tomar decisiones. Y puse en ello todo el empeño y desde el primer momento reactivé y modifiqué el rumbo de las políticas de mi ámbito de gestión. Mi idea era que la forma de ganarme el sueldo era tomando, con total autonomía, cientos de pequeñas decisiones (pero que podían tener un impacto muy importante) y unas decenas de decisiones más estratégicas que, previa consulta con mis superiores, debía implantar. Al poco tiempo me di cuenta de que mi comportamiento como directivo público de carácter político era percibido en mi entorno como estrambótico y casi suicida. Me percaté de que la mayoría del resto de mis iguales (los otros directores generales) no tomaban ninguna decisión ni estratégica ni operativa. Se inhibían a la hora de tomar decisiones y las elevaban a sus superiores (en mi Administración secretarías sectoriales que son equivalentes a viceconsejerías).

Con estupefacción observé que, a su vez, estos superiores también se inhibían y no tomaban decisión alguna y la elevaban a su vez a sus superiores (en este caso, las secretarías generales). En definitiva, en una consejería autonómica en la que pululaban unos 15 altos cargos políticos solo uno se dedicaba a tomar decisiones por todos y en él recaía toda la responsabilidad. La persona que ocupaba este puesto estaba literalmente asfixiada y no daba abasto y se convertía en un cuello de botella decisional con forma humana. El resultado de todo ello era desmoralizador: las decisiones se retrasaban meses e incluso años y la calidad de las decisiones era, en general, bastante mediocres ya que es imposible que una sola persona pueda dominar un volumen tan grande de distintos registros sectoriales. Daba la impresión de que la mayoría de altos cargos asumían un rol infantil de minoría de edad y se acogían al regazo decisional de su tutor, el único con edad suficiente para tomar decisiones. ¿Por qué ocurre este curioso fenómeno? La respuesta es simple y llanamente por la cobardía política que hunde sus raíces en la cultura de los partidos políticos y en su forma de reclutar a sus cuadros que pasan a ocupar puestos políticos en las administraciones públicas. La mayoría de estos cuando ocupan un puesto político en la Administración tienen un objetivo supremo, básico y casi único: mantenerse en el puesto el mayor tiempo posible. De este mantenimiento depende su estatus y su bienestar económico y el de su familia. Tenemos en nuestros partidos un gran volumen de políticos que se han profesionalizado en la política y carecen de sólidas trayectorias profesionales paralelas que les puedan servir de sustento alternativo en caso de fracaso. Si los cesan del puesto político que ocupan no tienen literalmente adónde ir a buscar trabajo. El lector alegará (y con razón) que esto no es cierto ya que en nuestro país una proporción muy importante de políticos suelen ser funcionarios

y, por lo tanto, gozan de una red de protección económica de carácter vitalicio. Esto es cierto pero no cambia la relación causa-efecto que antes he relatado. A un funcionario que ocupa un puesto político le produce terror regresar a su puesto de funcionario que suele estar ubicado, en la mayoría de las ocasiones, en la misma Administración en la que ocupa el puesto político. Es muy desagradable pasar, en el marco de la misma organización, de ocupar un puesto directivo a un puesto de técnico o incluso inferior. En definitiva: pasar de jefe a empleado. Uno regresa a su antiguo puesto pero está totalmente contaminado por su pasado, pasa a la categoría de apestado ante sus compañeros y superiores y, además, suele verse ubicado en un incómodo ostracismo profesional.

En definitiva, un cargo político suele percibir su futuro poscargo con un enorme temor: o se va a la calle a buscar trabajo o bien pasa por la tortura de trabajar en la organización que previamente había dirigido. Este temor lo hace cobarde y rápidamente entiende que para lograr su objetivo, que no es otro que permanecer el mayor tiempo posible en su privilegiado puesto, el camino más fácil es no tomar jamás ninguna decisión. El argumento es sencillo si se atiende a qué es lo que puede provocar un cese y este no es otro que tomar una decisión que los superiores consideren equivocada. Por esta razón a mí me percibían como un auténtico suicida ya que al tomar muchas decisiones, por pura lógica alguna de ellas, iba a disgustar a mis superiores y mi cese más temprano o más tarde estaba cantado. En efecto, me pasé los cuatro años en mi puesto con la sensación real de que en cualquier momento me podían cesar. Y no es que yo sea más valiente que mis colegas sino que yo tenía mi proyecto y me dedicaba a impulsarlo con firmeza. Esto era lo único que me preocupaba y no mi posible cese ya que este iba a ser traumático para mi propio proyecto pero en absoluto para mi carrera profesional o bienestar económico. Si me

cesaban regresaría a mi puesto en la universidad sin disminuir ni un ápice mi estatus ni mi situación económica. Esta circunstancia era mi fortaleza para poder ejercer mi puesto con normalidad, es decir: tomando las decisiones que consideraba que me correspondían.

No deja de ser una patología curiosa de la Administración pública que se pueda sobrevivir en un puesto directivo relevante sin tomar ninguna decisión. Pero esto es así ya que no se conoce ningún caso de un político que haya sido cesado por no tomar decisiones. Esto en una empresa privada es impensable pero no en la Administración. Y el impacto de este fenómeno perverso es enorme ya que así es muy difícil edificar una Administración moderna e innovadora. La gestión estratégica e innovadora implica riesgo y solo unos pocos están dispuestos a asumir este reto. Este es uno de los motivos que hacen que las administraciones públicas sean tan conservadoras y que explica que muchos problemas no se resuelvan a tiempo. O bien que se tomen decisiones totalmente erróneas por la simple explicación de que no implican ningún tipo de riesgo para quien las adopta. Esto en contextos de crisis económica se hace todavía más evidente. Cuando tienes menos recursos tienes que tomar muchas decisiones y con un elevado nivel de riesgo: por una parte, debe liderarse una reorganización para ser más eficiente y, si esto no es suficiente, deben eliminarse proyectos y programas para mantener todos aquellos que se consideran como prioritarios. Pero esta estrategia se implementa en muy raras ocasiones y suele adoptarse la solución más fácil que son los recortes lineales: si hay un 10 por ciento menos de presupuesto se sigue haciendo lo mismo pero recortando todo un 10 por ciento. Es la solución más sencilla pero la más desastrosa para la Administración ya que hay una rebaja en la calidad en todas las políticas, tanto en las importantes como en las accesorias.

Bien, si la conclusión es que en el nivel de dirección política domina la cobardía institucional siempre nos quedará el consuelo de que se podrá compensar esta circunstancia con una mayor valentía en la dirección de carácter profesional. Al fin y al cabo, los funcionarios tienen el privilegio de tener su puesto vitalicio para poder actuar en su ámbito de forma neutral y con autonomía profesional. Nada más lejos de la realidad ya que la dirección pública profesional no está regulada y, por lo tanto, está en manos de la incertidumbre y la discrecionalidad. La mayoría de los puestos de dirección profesional clave son, como se ha comentado, puestos de libre designación. Son puestos que están en manos de los directivos políticos que los pueden cesar y nombrar con la más absoluta discrecionalidad sin necesidad de argumentar los motivos de su posible cambio.

Esta situación genera también una gran cobardía institucional de los directivos profesionales que también suelen inhibirse en las decisiones operativas que deberían adoptar. Cualquier pequeña decisión técnica suele ser consultada al cargo político de turno que en estos casos sí suele atreverse a decidir. El problema es que estas decisiones son más lentas de lo que debieran y que al final acaba tomando decisiones con total libertad e impunidad una persona que carece de los mínimos conocimientos técnicos para ello.

En mi etapa como directivo político de un organismo transversal me reunía muy a menudo con otros directivos políticos que solían ir acompañados por sus directivos de carácter profesional. Es lo normal y yo siempre he hecho lo mismo ya que en estas reuniones no solo se abarcan temas estratégicos sino también dimensiones mucho más técnicas y operativas ajenas a los conocimientos y competencias de los directivos políticos. En todo caso lo que me causaba asombro es ver cómo buena parte de los directivos políticos con los que me reunía monopolizaban la reunión,

solo hablaban ellos, y además entraban en temas muy técnicos sobre los que tenían un nulo conocimiento. Y, claro, constantemente metían la pata hasta niveles en que yo me daba cuenta y observaba cómo sus directivos profesionales o bien se mantenían en silencio o bien aplaudían con entusiasmo las tonterías que se le ocurrían a su superior. De tal modo que con el tiempo me acostumbré a recibir a cargos políticos acompañados de edecanes que se limitaban a ejercer de palmeros de su superior siempre inasequibles al desaliento aunque su jefe bailara de una forma desastrosa.

Otro problema grave de la dirección pública es la gran carencia de inteligencia institucional y esta patología suele estar muy acentuada en la dirección pública de carácter profesional. En este momento parece conveniente hacernos la pregunta sobre ¿cuáles son los ingredientes de un buen directivo público? A mi entender son tres: conocimientos técnicos, sentido común y carisma. Los conocimientos técnicos en materia de dirección pública (competencias en dirección de personas, en gestión de proyectos, en diseño de cuadros de mando, etc.) representan solo un 20 por ciento de lo necesario para ser un buen directivo público. La parte más importante, como un 60 por ciento, es el sentido común, atributo, más que competencia, de muy difícil definición (ver en el capítulo 7 sobre el análisis y las reflexiones sobre la sabiduría), pero indispensable para dirigir un modelo de gestión que se base en una lógica de prueba y error. Dicen los cenizos "que el sentido común es el menos común de los sentidos" y no en pocas ocasiones en la vida real de las instituciones públicas nos viene a la cabeza esta frase. El 20 por ciento restante es todavía más ambiguo: el carisma, es decir, la capacidad de liderazgo, de empatía y de alcanzar complicidades con los agentes internos y externos de la organización. Esta combinación de elementos ha dado lugar a líderes reales que resultan sorprendentes: desde un

buen directivo público que lo es a pesar de ser un absoluto analfabeto en materia técnica de gestión pública, pero que lo suple con gran decencia con un desbordante sentido común y carisma (hay, por ejemplo, muchos alcaldes que responden a este perfil), hasta un directivo público con una formación excelente en los temas técnicos pero que es un pésimo directivo ya que no atina con el sentido común y el carisma. La realidad es que a la hora de poseer un buen directivo público dependemos de unas variables tan difusas como las que agrupa el sentido común y el carisma. ¿Dónde se aprende esto? Pues sencillamente no se puede aprender en el marco de la formación formal por más que se empeñen las escuelas de negocios y la literatura sobre inteligencia emocional. Estas capacidades nacen y se hacen con cada personaje ya que dependen fundamentalmente de su personalidad y de su biografía vital (muchas veces más en la dimensión personal que profesional). Afortunadamente, los directivos políticos suelen poseer estas capacidades ya que son esenciales en su función de mediadores sociales. Suelen ser personas muy intuitivas (ingrediente básico del sentido común) y empáticas (elemento importante en el carisma). No puede decirse lo mismo de los directivos profesionales ya que no suelen exigirse nunca estas capacidades desde su entrada en la Administración hasta su llegada a puestos directivos. Los directivos profesionales tienen grandes incentivos para maximizar sus competencias técnicas y, esto, va muchas veces en detrimento del desarrollo del sentido común y del carisma. Suele ser habitual que cuanto más exigente es a nivel técnico una profesión más ausencia suele haber de sentido común y de liderazgo. Poniendo un ejemplo que conozco bien: los profesores universitarios más brillantes a nivel estrictamente académico suelen ser los más negados en las otras dos dimensiones y esto es un desastre ya que normalmente son los que

lideran los grupos de investigación y las instituciones universitarias. Lo mismo ocurre en otras organizaciones públicas (y en este caso también privadas).

Pero en los últimos años, el tema se ha complicado ya que la dirección pública se ha tecnificado y cada vez hace más falta una musculatura técnica de carácter gerencial de alta competición. Dicho de otro modo: cada vez es más excepcional encontrar a un buen directivo público, fundamentalmente, político, que sea un analfabeto absoluto en las cuestiones técnicas de la gestión pública. Y es que las organizaciones públicas cada vez son más complejas y ya no pueden dirigirse solo con intuición y empatía. Por ejemplo, ya forma parte de la historia la situación en la que un directivo fija o le imponen unos objetivos y le dan unos recursos para lograrlo (directivo de gestión directa). Lo más habitual en el actual modelo de administración relacional (externalización o partenariados público-privados) es que un directivo defina o le fijen unos objetivos y no posea la capacidad directa de gestión de los recursos, ya que estos se encuentran en una red de organizaciones, la mayoría privadas, que son las que deben gestionar e implementar (directivo de gestión indirecta). Cada vez más los directivos públicos dirigen arquitecturas variables de redes líquidas de organizaciones públicas (una minoría) y privadas (una mayoría). Por ello deben saber planificar la red, dirigirla, gestionarla, controlarla y evaluarla; y para hacer todo esto son claramente insuficientes el sentido común y el carisma. Hacen falta conocimientos técnicos que seguirán representando solo un 20 por ciento del componente directivo pero siendo esta la condición necesaria e imprescindible aunque no suficiente. Lo mismo podría decirse con los fenómenos emergentes como el E-gobierno, la participación ciudadana o los modelos de agencia o gerencial.

Afortunadamente, hace ya más de una década que las administraciones públicas han percibido esta mudanza

y llevamos muchos años formando a los directivos públicos (fundamentalmente a los profesionales pero cada vez más también a los políticos) en esta musculatura gerencial de alta competición. Los institutos o escuelas de formación de empleados públicos, las universidades, las escuelas de negocios y consultoras llevan bastante tiempo capacitando a los directivos públicos en sofisticadas habilidades directivas. El problema es que estos centros de formación han abocado todos sus esfuerzos en habilidades de carácter instrumental y han olvidado un elemento clave: la inteligencia institucional. Se ha formado a los directivos en el dominio de instrumentos pero no en mejorar su capacidad de análisis, de inteligencia estratégica. Los cursos cada vez son más prácticos vinculados al dominio de herramientas pero descuidando y olvidando los conceptos, la teoría, los argumentos y contraargumentos, la discrepancia. Y las pocas veces que entran en el mundo conceptual, teórico y analítico lo hacen con un dogmatismo vinculado a un tiempo que predomina el pensamiento único. El problema es que la gestión pública es compleja y contradictoria y casa mal con modelos normativos que se basan en axiomas. No hay verdades absolutas sino incertidumbres que hay que aprender a afrontar de forma general, ya que cambian su textura de forma muy rápida. De tal modo que ahora tenemos a una gran cantidad de directivos públicos con una envidiable musculatura gerencial pero carentes, en su mayoría, de inteligencia institucional. Cuando uno se pasea por una Administración pública percibe rápidamente con agrado que cada vez hay más personas con un cuerpo que muestra una musculatura propia de un atleta. Es un deleite para la vista encontrarte tantos "cuerpos Danone" pero uno puede ver a un adonis subir y bajar un peso enorme en su despacho (una mesa, una fotocopiadora o lo que sea) y ante las preguntas inocentes "¿qué estás haciendo?", "¿para qué estás

realizando este esfuerzo?", la respuesta es desconcertante: "No lo sé, pero mira lo fuerte y en forma que estoy". Tenemos directivos que tienen un dominio excelente de una gran panoplia de instrumentos de gestión y los utilizan pero que no saben para qué y por qué lo hacen. Pongamos un ejemplo: la función de directivo público no es solo de dirección instrumental sino que también tiene que tener muy desarrollada la capacidad de pensamiento analítico siendo esta clave. El directivo debe tener la capacidad de anticipar los problemas haciendo análisis de prospectiva (que es la forma académica de llamar a la futurología), deber tener la capacidad de encontrar y diseñar alternativas mediante un estudio que agrupa conocimientos económicos, jurídicos, técnicos especializados, de gestión de recursos humanos, estratégicos y políticos. En definitiva, debe tener la capacidad para elaborar lo que los académicos denominamos *policy papers*. Se trata de un documento que tiene como destinatario a un superior, muy sintético (tres o cuatro páginas), con los ingredientes y orientación que hemos descrito. Pues bien, en mis diez años ocupando distintos puestos de directivo público puedo contar con una mano los documentos de esta naturaleza que he recibido de mis directivos y técnicos colaboradores. He tenido casi siempre la desagradable sensación de dirigir organizaciones tontas sin capacidad de pensar ni de anticiparse, y esto es más grave si tenemos en cuenta que siempre he ejercido la función directiva en organizaciones cuya función es precisamente gestionar el conocimiento (universidades y *think tanks* internos de las administraciones). Esta falta de inteligencia institucional ha condicionado enormemente mi orientación como directivo público y me he sentido obligado a ejercer, muy a mi pesar, lo que se puede denominar "directivo bombero". Es decir, un directivo que se pasa el día apagando los más variados y aparentemente imprevistos fuegos.

Y cada vez que, manguera en ristre, apagaba un fuego sentía en mi fuero interno que revivía el día de la marmota. Una vez apagado siempre hacía la misma pregunta: "¿Y este incendio no se había podido preveer y evitar?". Y la respuesta siempre era la misma: "No se podía evitar, ya que era totalmente imprevisible". Mentira, la mayoría de los fuegos que apagan los directivos públicos son perfectamente evitables con un mínimo de capacidad analítica para detectar y comprender los síntomas previos a un desastre. Yo siempre he pensado que era inherente a mi puesto directivo realizar informes a mis superiores alertando de cambios que detectaba que se producirían en el futuro. Y los he escrito y presentado pero con la sorpresa de ser casi el único que mandaba estos escritos al consejero o al rector que no sabían muy bien qué hacer con el informe ya que no estaban acostumbrados a este tipo de estudios. De hecho se sentían incómodos en la función que yo les exigía, ser directivos proactivos y preventivos ya que se habían acostumbrado y especializado a ejercer a tiempo completo de directivos bomberos. Huelga decir que con el tiempo yo dejé, ante el poco caso que me hacían, de escribir esta especie en extinción como son los *policy papers*.

CAPÍTULO 5

LA MALA GESTIÓN DEL AMOR EN LA DIRECCIÓN PÚBLICA: LA CASI INEVITABLE DESMOTIVACIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

En la dirección pública y, en general, en la Administración pública hace falta "mucho amor de enamorados". Y no un amor convencional sino un amor intenso, tórrido, caribeño y que dure toda una vida, como el amor que relata de forma magistral García Márquez en su libro folletín *El amor en los tiempos del cólera*, como el amor que profesa con la paciencia de toda una vida Florentino Ariza a su amada Fermina Daza. Es imprescindible que el directivo público, y en general cualquier funcionario, esté enamorado de la institución pública en la que presta sus servicios, apasionadamente enamorado en la defensa del interés general y del bien común, enamorado de estar al servicio de sus conciudadanos. Un directivo público debe ser como Florentino, personaje con un manifiesto perfil y aroma a funcionario, amando toda la vida a su Fermina (en nuestro caso, la Administración pública). Y toda una vida significa literalmente esto: toda una vida profesional, ya que el directivo público entrará muy joven y enamorado como funcionario de base a la Administración y permanecerá en ella hasta su

jubilación. Y es difícil lograr y comprender en el mundo contemporáneo que algo dure y deba durar toda una vida, ya que todo cambia en la vida salvo dos excepciones que son vitalicias: una, tener hijos, y la otra, adquirir la condición de funcionario. De esta forma, ser funcionario no deja de ser una extravagancia que solo las personas de convicciones muy sólidas y constantes deberían hacerse acreedoras de esta condición.

Ser directivo o funcionario público no es solo una profesión sino también debe ser una vocación y un sentimiento. Sin duda hay que ser un buen profesional pero también poseer un conjunto de valores y ética vinculados a la defensa del bien colectivo. Una vez propuse en mi Administración que en los procesos de selección de los nuevos funcionarios incluyéramos un "test del amor" como condición imprescindible para acceder a esta. De nada sirve el que mejor domina los temarios si no está enamorado del servicio público. Evidentemente, los juristas pusieron el grito en el cielo ya que no tenían claro la compatibilidad de este test con los principios de capacidad y mérito. Pues vale, pero sigo insistiendo en que hay profesiones como la de docente o la de médico y también la de funcionario que aglutinan profesión con vocación.

Afortunadamente esto no es un gran problema ya que la mayoría de directivos públicos y de funcionarios, en general, están enamorados del servicio público y de las instituciones administrativas que los acogen. El punto delicado es que el amor convencional es cosa de dos: uno/a está locamente (sea este Florentino o un funcionario) enamorado de otro/a (sea esta Fermina o la Administración) y espera un mínimo retorno. Pero las instituciones públicas tienen tendencias autistas y les cuesta mucho devolver el amor que reciben de sus directivos. No suelen dar señales de cariño y cuando muestran algún sentimiento este suele

ser ácido y desagradable (las administraciones pueden, sin proponérselo, ser muy duras con sus empleados). Un amor tan asimétrico como este es insostenible en el tiempo, ya que no podemos exigirles a todos los directivos la paciencia de la araña que muestra Florentino y que espera 51 años, 9 meses y 4 días una respuesta positiva de Fermina a su amor. Lo dicho antes: toda una vida. Cuando un amor no es correspondido durante largo tiempo hay dos salidas naturales, salvo heroísmos de folletín: el desamor o el odio. Un directivo público enamorado del servicio público pero que solo acumula desengaños de su institución acaba desenamorándose. Y adopta el rol de directivo pasota que implica que todo le da igual, y pierde la pasión por su trabajo y adopta una lógica mecánica, fría, abúlica y gregaria. A lo largo de mi actividad profesional y en los cursos que he impartido, he conocido cientos de directivos que atienden a este perfil. Es una pena ya que poseen todas las competencias y los valores para ser magníficos directivos públicos (y de hecho lo han sido durante un tiempo) pero les falta la pasión necesaria para ejercerlas con excelencia, aunque todavía se puede percibir un cierto brillo en sus ojos de los rescoldos de un amor lejano, el fuego de la pasión se ha apagado, casi siempre, de forma definitiva. Pero hay un escenario todavía peor: el del directivo que es tan apasionado que no sabe transitar hacia la indiferencia y que acaba transformando el amor en odio; y entonces nos encontramos ante directivos públicos que odian profundamente a las administraciones para las que trabajan. Estamos ante unos directivos quintacolumnistas que se dedican a poner sutilmente palos a las ruedas a las innovaciones y nuevas políticas. Cuando entré en una Administración como directivo político detecté que algunos directivos profesionales me odiaban. Me pregunté: ¿cómo es posible que me odien si no me conocen? La respuesta es que yo, como máximo

responsable, representaba a la institución, que es a la que realmente odiaban.

La no regulación de la dirección pública profesional representa un campo abonado para esta desafectación tan negativa. La vida profesional de buena parte de los directivos suele ser muy accidentada y preñada de malas experiencias que conducen de forma casi inexorable a un abandono de la pasión bien entendida y de algunos valores. Con el tiempo va ganando la batalla el resentimiento hasta que esta se apodera totalmente y se entra en un círculo perverso. Todas estas reflexiones me las planteé por casualidad y me permito la libertad de explicar la anécdota que me generó un *shock* emocional. Hace unos años fui invitado a hacer la conferencia inaugural al congreso internacional de recursos humanos que organiza con gran éxito cada año en junio el Ayuntamiento de Vitoria. La conferencia era a primera hora de la mañana y tuve que viajar el día antes por la noche de Barcelona a Vitoria. Llegué al hotel muy cansado y desanimado ya que había tenido un día horrible en el trabajo (entonces ejercía como director general en la Generalitat de Catalunya). Era tarde y no tenía hambre ni tenía sueño. Al pasar frente al restaurante del hotel recordé que como ponente tenía la cena pagada y a pesar de no tener apetito decidí entrar y no desaprovechar el gratis total (recuerden que soy catalán) y tomarme unas copas de Rioja para relajarme y poder así conciliar el sueño. Entré en el restaurante que tenía a estas horas un aire deprimente y de abandono. Estaba vacío salvo por una pareja mayor en una punta y una mujer sola bastante joven (más o menos tenía mi edad) en la otra esquina. Me senté en una mesa en medio y pedí al camarero una botella de Rioja y algo para comer, básicamente para disimular. Al cabo de unos minutos se acercó la mujer joven a mi mesa y me preguntó: "¿Es usted Carles Ramió? Es que he venido al congreso. Soy funcionaria

de la Generalitat de Catalunya y le he visto en diversos actos institucionales". Le pedí que me acompañase y le expliqué con la delicadeza de la que fui capaz que mi intención era beberme unas copas de vino para relajarme. Estábamos solos en la penumbra de un restaurante desangelado, ambos lejos de nuestras casas y se creó tal clima de complicidad que me explicó casi sin preámbulos sus experiencias de más de una década como directiva pública. Aquello fue un relato desgarrador por el compendio de desgracias y desencuentros con su institución. Era una profesional desanimada y quebrada emocionalmente. Yo callaba y me tomé el vino de forma motorizada ante tanto desatino institucional. Después, cuando me metí en la cama (solo) en la habitación del hotel, me asaltó la idea: ¡es un problema de desamor! Esta funcionaria entró en la Administración profundamente enamorada pero esta no le correspondió en consecuencia y se generó el desamor, una desmotivación fatal y aterradora.

En una ocasión ejercí la función de anfitrión y coorganizador de unas jornadas sobre *mobbing* en la Administración pública. Lo hice sin gran convencimiento y con un total desconocimiento sobre la materia ya que jamás se me había ocurrido reflexionar sobre este tema. Para mí el *mobbing* era un problema vinculado a las organizaciones privadas, a las escuelas (*mobbing* escolar) o a los que pagan alquileres bajos por sus hogares (*mobbing* inmobiliario). En todas partes podía existir *mobbing* menos en la Administración pública, que es una organización tipo paraíso en la que buena parte de sus miembros tienen seguridad en el empleo, bastante autonomía en su trabajo y unas condiciones laborales insuperables. Mi sorpresa fue mayúscula cuando ponente tras ponente argumentaban que las administraciones públicas eran organizaciones tóxicas y en las que más instaladas estaban las prácticas del *mobbing*. Me

resistí a admitirlo durante un tiempo pero al final tuve que aceptar que los especialistas tenían razón. Yo antes miraba a las organizaciones públicas solo con las lentes del confort de que gozan sus empleados, pero me di cuenta de que si utilizaba las lentes de acoso laboral todo cambiaba de una forma radical. La mala cultura política y administrativa es un campo abonado para que germine el *mobbing*. Hay en nuestras instituciones públicas una presencia importante de *mobbing* político (que ejercen los políticos y los funcionarios politizados sobre sus compañeros) y de *mobbing* profesional (que ejercen los funcionarios a los políticos o entre ellos mismos). Todo ello en un marco de *mobbing* de carácter familiar: en las administraciones públicas se establecen entre los empleados públicos permanentes una especie de vínculo familiar con todas las ventajas que ello implica pero también con todos los inconvenientes. Además es una familia que recibe cada cierto tiempo a un nuevo miembro (el político) que asume el rol de adoptado por la familia pero con el que no hay un auténtico vínculo familiar. De hecho la anécdota de la funcionaria en Vitoria que antes he relatado también puede analizarse como un caso reiterado de *mobbing*. Estas jornadas sobre *mobbing* me impactaron también cuando el ejemplo más extremo y negativo era precisamente el medio en el que he desarrollado la mayor parte de mi carrera profesional: la universidad pública. Tenía el caso extremo tan cerca que ni tan siquiera era consciente de ello ya que, en efecto, no hay organización más perversa que una universidad en la que buena parte de sus miembros están muchísimos años en condiciones precarias por su falta de seguridad laboral y en manos de la discrecionalidad y de los caprichos de estos todavía señores feudales denominados catedráticos de universidad.

Reconociendo todo estos hechos sobre el *mobbing* en las instituciones públicas también hay que decir que este

fenómeno tiene otra desagradable cara de la moneda: esto es el abuso indiscriminado que algunos empleados públicos hacen sobre este concepto. En varias ocasiones ejerciendo mis funciones de superior administrativo (político o profesional) al exigir un rendimiento razonable a alguno de mis empleados estos mostraron su desacuerdo con el nivel de exigencia y de forma implícita y sutil me dieron a entender que se sentían objeto de *mobbing* por mi parte y que si continuaba con mi actitud solicitarían la baja.

Las administraciones públicas no se pueden permitir tener a buena parte de sus directivos públicos, que son los que atesoran el conocimiento y las esencias de la institución, en un estado permanente de abulia o de odio. Las instituciones públicas deben ser más empáticas y más cómplices para no perder la confianza y la pasión de sus directivos. Esto es fácil de decir pero muy difícil de implementar ya que hay una tendencia natural al autismo institucional y a la acumulación de malas prácticas. Pongamos los motivos y ejemplos más comunes que generan esta dinámica de desamor para intentar superarlos aunque sea solo parcialmente:

• Los directivos profesionales sufren con los continuos cambios que se suceden con sus superiores de carácter político. Cada cambio de titular de un ámbito de gestión supone un gran esfuerzo de pedagogía, de buscar una nueva sintonía con perfiles personales y profesionales muy diferentes entre sí. Pueden pasar de un día a otro a estar dirigidos por un político con cierto conocimiento técnico sobre los temas y con complicidad profesional y personal a estar dirigidos por un neófito en la materia y con una trayectoria profesional y un carácter personal radicalmente distinto al anterior. Tienen la sensación de que cada cierto tiempo (a veces muy corto) tienen que desandar el camino recorrido

y volver a empezar. Además, cuando entra un nuevo cargo político no es extraño que este se muestre huraño y desconfiado con el directivo profesional. Para el político también es difícil entrar en una institución que no conoce (y en la que entra nada menos que como líder) y en una materia que, muchas veces, le es extraña y por ello es normal que adopte una estrategia muy defensiva. Es una situación difícil para ambos salvo que el político sea veterano y tenga experiencia en estas lides. En esta dimensión poco se puede hacer salvo pedir a unos y a otros la máxima buena disposición para afrontar este reto. Al directivo político hay que pedirle que suavice al máximo su comprensible desconfianza y entienda que para el directivo profesional también es dura esta situación y que no abuse de su privilegiada posición en la institución. El directivo profesional tiene que comprender que forma parte de su trabajo y esfuerzo hacer todo lo posible por adaptarse a la nueva situación combinando firmeza y flexibilidad en el plano profesional y una gran elasticidad en el plano personal. Forma parte de las competencias de un directivo profesional cambiar cada cierto tiempo de pareja de baile, sea este mejor o peor bailarín.

• La no regulación de la dirección pública profesional y la total discrecionalidad en la que se mueven los puestos de libre designación generan un tipo de dinámicas perversas que hay que intentar atajar de plano. No son aceptables situaciones que se están generalizando en algunas administraciones de menosprecio absoluto a los directivos que ocupan puestos de libre designación. Por ejemplo, no es de recibo prácticas como las que ante un cambio en la dirección política se cese sin dar ninguna explicación a los directivos profesionales y se les ubique en posiciones totalmente marginales y humillantes en la organización. Es cada vez menos extraño que subdirectores generales

o equivalentes que ocupan puestos de dirección con nivel 30 y que se han esforzado durante años para coliderar un conjunto de proyectos se vean relegados, con independencia de su grado personal consolidado, a puestos nivel 21 y obligados a desarrollar tareas de carácter menor y además tener la sensación de que se les etiquete de estar contaminados políticamente. Esto es totalmente inadmisible ya que genera dinámicas de desamor y de desmotivación de estos directivos, y, lo que es peor, se pierde y renuncia a un conocimiento y experiencia acumulada que es muy lesivo para la institución. Ante la falta de regulación debería imperar una mínima autorregulación con unas reglas del juego que trazaran líneas rojas que no se pudieran traspasar. Así lo hacen todavía muchas administraciones, aunque en los últimos tiempos se va perdiendo esta tradición de *fair play*. No me parece mal que los directivos políticos tengan la posibilidad de cambiar a los directivos públicos profesionales de libre designación. En ocasiones el perfil profesional y personal del directivo profesional no es el más adecuado para el proyecto que desea impulsar el directivo político. Previo un intento para lograr la armonización de ambos perfiles estaría justificado su cambio y cese. Cese que debería ser explicado con claridad sin herir susceptibilidades para posteriormente aprovechar los conocimientos y competencias directivas del cesado en otros ámbitos de la Administración que no supongan una gran pérdida de estatus salvo en casos excepcionales.

• Dicen los expertos en terapia de pareja que los dos elementos esenciales para una buena convivencia son los intereses comunes y la comunicación. Políticos y altos funcionarios suelen tener relaciones de pareja en un marco complejo que tiende a la poligamia (es usual que un directivo político tenga varios directivos profesionales bajo sus

órdenes). El político puede tener varias parejas pero el alto funcionario solo tiene una y se pueden generar lógicas de celos y rivalidad. No creo que haga falta echar mano de antiguos manuales de gestión de harenes, ya que en el fondo lo que hay es una relación o unas relaciones de pareja que se vertebran en intereses comunes y comunicación. En principio, no hay problema con los intereses comunes ya que los hay y muchos (por ejemplo, lograr el mayor rendimiento institucional de la organización y de las políticas públicas). Lo que sí hace falta es mucho esfuerzo en comunicarse de forma sincera: en aclarar posiciones y sincerarse, en deshacer prejuicios y recelos, en subsanar malentendidos, etc. Pero, como la relación de pareja es asimétrica, ya que el político ostenta el poder formal en la relación, debe ser este el que haga los mayores esfuerzos para lograr estos espacios de comunicación y de complicidad. Al igual que al directivo profesional se le reclama que sea generoso con los continuos cambios de pareja, al directivo político hay que exigirle que trabaje para establecer estos espacios de comunicación y de complicidad.

• Todos, unos y otros, pedimos amor a las instituciones que nos acogen. Pero las instituciones son abstractas y no tienen capacidad para mostrar sentimientos y solo las personas podemos hacerlo. Son precisamente los directivos políticos y profesionales como actores principales de la institución, cada uno en su nivel, los que deben impulsar estrategias de comunicación y de motivación para un sano mantenimiento del enamoramiento de unos y otros. Es una tarea difícil y con muchas dimensiones ya que a la vez que deseamos y exigimos que nos amen olvidamos muchas veces que nosotros (como directivos somos la cara y el corazón de la institución) también estamos obligados a hacer manifestaciones de amor. En primer lugar, hay que

partir de la base de que cualquier persona que ocupe un puesto de dirección o cualquier otra jefatura tiene entre sus obligaciones comunicarse y motivar a sus empleados. Son los jefes quines deben hacer lo posible para mantener o recuperar el amor de sus empleados. Hay que partir del principio de que la competencia básica que debe poseer un directivo es su capacidad de seducción institucional. Si uno no es un seductor y no desea aprender a serlo debe renunciar a puestos de mando y/o a no ser seleccionado nunca para ejercer estas funciones. Así de claro y de sencillo. La lógica de la seducción sigue la senda de la jerarquía: el alto político debe seducir a sus directivos políticos, estos a sus directivos profesionales, estos a sus responsables administrativos y estos, a su vez, al resto de empleados. De tal forma que, en medio de la cadena, uno entrega amor y recibe amor, y hay que hacer lo imposible para que esta no se rompa. Las instituciones somos todos pero los directivos y jefes son las caras visibles y activas de la institución. De este modo hay que decir que no existen instituciones autistas sino que lo que hay son muchos directivos y jefes autistas. Es cierto que en la cúspide de las administraciones hay actores que se ven obligados a ser seductores pero no tienen a nadie que los seduzca. Es otra característica de la soledad del que está en la cima de las instituciones. En estos casos en los que se encuentran involucrados políticos con políticos pero también políticos con directivos profesionales hay que romper parcialmente la lógica jerárquica. Cuando uno está en la cima de la institución debe decidir si se siente mejor solo o acompañado, siendo esta una opción personal. Unos, una minoría, se sentirán mejor en su soledad y tendrán capacidad para comunicarse y motivar de forma jerárquica sin buscar ningún tipo de incentivo emocional adicional. Otros, en cambio, buscarán espacios con sus subordinados de compañía y confort, rompiendo en

momentos íntimos la lógica jerárquica por una relación colegial e igualitaria. Es, además, un buen mecanismo para superar los momentos de presión y estrés típicos en estos niveles. Por otra parte, los subordinados deben atender y comprender esta situación de soledad y contribuir de forma positiva a esta demanda que se mostrará de forma sutil y muy pocas veces de forma explícita. Tengo que decir que yo he vivido en ambas posiciones esta experiencia. En la mayoría de las ocasiones compartiendo dudas, reflexiones y confidencias con mis superiores de igual a igual. En estos casos tenía muy claros tres principios: por una parte, respetar siempre la confidencialidad de lo dicho y comentado en estos momentos; por otra, entender que estos momentos de colegialidad no cambian la lógica jerárquica general; y, finalmente, no aprovechar jamás estos momentos de intimidad para lograr ningún beneficio profesional y personal. En muchas menos ocasiones, en las que yo he ocupado la cúspide de la organización también he compartido con algunos de mis cargos inferiores estas dudas e incertidumbres. Tengo que decir que estos momentos de intimidad y de desasosiego temporal han sido los que me han aportado mayores aprendizajes y me han enriquecido como profesional y como persona. Salvo en una ocasión (la excepción confirma la regla) nunca me he sentido defraudado, sino todo lo contrario, por decidir acompañar o sentirme acompañado y contribuir a superar esta sensación de soledad mía o de mis superiores.

CAPÍTULO 6

LA INTERACCIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: EL BAILE DE POLÍTICOS Y ALTOS FUNCIONARIOS

Hasta ahora hemos visto las características básicas de los directivos públicos y los problemas en que se mueven en un análisis bastante estático. Vayamos ahora a analizar el movimiento entre estos actores para reflexionar con mayor profundidad mediante supuestos más concretos sobre la problemática que atiende este ensayo. Y para ello se va a utilizar el símil del baile. Políticos y altos funcionarios bailan al son de una música que o bien les viene impuesta por el entorno o bien la eligen ellos por considerarla la más adecuada para lograr el mayor rendimiento institucional de nuestras administraciones públicas. Recordemos en este punto que el objetivo no es solo que políticos y directivos profesionales se sientan cómodos y a gusto en un entorno que es bastante hostil. Esto es solo el medio, la metodología para lograr el objetivo real que es conseguir una mayor calidad en las decisiones públicas que revierta en mayor seguridad y mejores servicios a los ciudadanos que son nuestros financiadores y nuestros clientes finales. Cuanto más cómodos bailen juntos ambos perfiles y roles mejor será el rendimiento institucional.

Es evidente que los cargos políticos de las administraciones no paran de bailar entre ellos y podría dar lugar a un ensayo de carácter político. Al igual que los funcionarios no paran de bailar entre ellos y daría lugar a un ensayo de carácter administrativo. Pero el objetivo de este trabajo es atender al baile entre los políticos y los altos funcionarios. El baile es un símil o una excusa para tratar temas más sustantivos y, por lo tanto, que nadie aspire a encontrar aquí un tratado sobre baile, ya que no es el objetivo y además soy la persona menos capacitada para hacerlo.

El baile que vamos aquí a tratar es el que se establece en pareja. Quedan fuera los bailes individuales o los bailes colectivos y nos concentramos en el baile más clásico que se articula sobre dos bailarines, hombre y mujer, que se acompasan lo mejor que pueden con la música institucional de fondo. Este tipo de baile no es simétrico ya que uno (tradicionalmente, el hombre) lleva el paso y domina los movimientos y el otro (la mujer) lo va acompañando. En nuestro caso el que gobierna el baile es el directivo político y el que lo sigue y se acompasa es el directivo profesional. Y de entrada ya nos encontramos con el primer problema: quien más sabe bailar aquí es el directivo profesional, que es el que ha aprendido los rudimentos del baile institucional. Y el directivo político, en la mayoría de las ocasiones, no sabe bailar y, en algunas ocasiones, no tiene ni sentido del ritmo. El tema es complicado ya que el político (el hombre) debería marcar el paso y los movimientos pero no sabe, y el profesional (la mujer) debería limitarse a dejarse llevar y acompasarse. Estamos ante la difícil situación que "el inexperto gobierna al experto". El baile será catastrófico si el político, totalmente desinhibido, decide marcar un ritmo que ni conoce ni sabe cómo atenderlo. Tampoco es una opción mejor que sea el directivo profesional el que marque explícitamente el ritmo y los pasos porque los

observadores se van a llevar una muy mala impresión, ya que transgrede la regla fundamental del baile (la legitimidad democrática). En todo caso es lógico y comprensible que el político no tenga ni la más remota idea de las técnicas de baile (instrumentos institucionales y de gestión) y que el directivo público tenga, en cambio, un gran dominio (de hecho es su obligación como profesional). No hay problema ya que el político puede aprender (tampoco es tan difícil) y está acompañado de un directivo profesional que puede ser un buen maestro. Ahora bien hay un elemento que es la condición necesaria e imprescindible para que se pueda ejecutar el baile por más que los roles estén perversamente intercambiados. Y este requisito es que el político debe, cuanto menos, tener un cierto sentido y aptitud para llevar el ritmo, para atenderlo y para entenderlo. Se trata de una capacidad o habilidad innata: se tiene o no se tiene. Si se carece de él no tiene sentido que aprenda la técnica ya que nunca logrará bailar con una cierta fluidez; si lo posee puede aprender y salir perfectamente airoso de la prueba. Esto significa algo obvio: no todas las personas están capacitadas para poder ocupar un cargo político en la Administración pública. Seguramente, la mayoría sí, pero algunas están totalmente negadas para comprender el ritmo de las instituciones públicas. No se trata de definir un sistema meritocrático de acceso a la dirección política, que sería muy poco democrático, sino de que los partidos políticos nunca deberían ubicar a uno de sus efectivos que carezca totalmente del ritmo institucional propio de las administraciones públicas. Afortunadamente estamos ante situaciones excepcionales y que son fáciles de detectar. Precisamente de lo que suelen ser más capaces los políticos es de tener un agudo sentido del ritmo: del ritmo político, del ritmo social, del ritmo de los medios de comunicación, etc. Si atienden bien a estos ritmos no deberían

tener ningún problema con el ritmo institucional, que es mucho más pausado y sencillo que los anteriores.

Bien, una vez ya hemos dejado fuera de la pista a los escasos potenciales directivos políticos que carecen del sentido del ritmo (en el caso de que por error entren en la pista de baile, por favor: que no insistan y dimitan lo más rápido posible), vamos a definir modelos tipo de bailarines tanto políticos como altos funcionarios. Es verdad que hay tantos bailarines como personas pero para simplificar vamos a definir los modelos que representan a la curva normal, a la mayoría, de los bailarines directivos políticos y directivos profesionales.

a) *Modelos de bailarines políticos*. Los bailarines con la posición de directivos políticos son en la práctica infinitos ya que cualquier ciudadano puede entrar en la Administración pública por esta vía. Hay muchos vectores para poder establecer perfiles (posición dentro del partido, vocación de servicio público, trayectoria profesional previa, carácter personal, etc.). La dimensión clave que se ha tenido en cuenta a la hora de establecer los modelos es su actitud y aptitud en relación con la Administración pública y sus objetivos y, más en concreto, en su relación con los funcionarios que ocupan puestos de dirección pública profesional. En función de este criterio se definen cuatro modelos de directivo público político: desinteresado, desconfiado, pragmático y comprometido que, a mi entender, abarcan a la gran mayoría de los políticos que ocupan puestos de dirección en nuestras administraciones públicas.

• *Desinteresado*: el modelo de político desinteresado es aquel que responde a un perfil totalmente político vinculado a la lógica política, tanto de partido político como de relación con los otros partidos. Es decir, es un político al

que solo le interesa la política de carácter partisana de negociación, conflicto y conciliación con sus iguales pero que rechaza o no le interesan las políticas concretas a impulsar por el proyecto político que defiende y que tiene que gestionar e implementar la Administración. Es un político al que no le interesa en absoluto ocupar un cargo ejecutivo en el gobierno y en la Administración una vez ha alcanzado su partido el poder. Ocupa un cargo como una mera exigencia y sacrificio de su trabajo como político (ya que solo le interesa la metapolítica), como un paso y un escalón necesario para ir desarrollando su carrera política. Una vez dentro de la Administración muestra un desinterés absoluto por entender sus características y los perfiles de sus altos funcionarios. Le interesan poco las políticas concretas que debería impulsar y suele dejarlo todo en las manos de sus directivos profesionales para entretenerse en los mismos asuntos que le ocupaban cuando estaba fuera del gobierno: relaciones con sus compañeros de partido, contacto con militantes y simpatizantes, elaboración de un discurso político de carácter general, etc. Le interesa solo el poder en el marco de los partidos y se inhibe en el ejercicio del poder en el marco de la Administración pública, salvo cuando se encuentra con luchas por espacios de poder con otros cargos políticos, y, entonces, sí que se implica aunque con escasos argumentos profesionales. Representa un modelo patológico dentro de la lógica política ya que considera la política como un objetivo y no como un medio para alcanzar la transformación real de la sociedad mediante el impulso de determinadas políticas públicas.

Veamos de nuevo la sencilla fórmula que se presentó al inicio del capítulo 2:

Política pública = directivo político x directivo profesional.

Hay que decir que aquí con el rol de político desinteresado, la tendencia natural es que el político aporte a la multiplicación 0, por lo que el resultado, con independencia de las competencias del directivo profesional (aunque aporte 10 que es la perfección máxima), será también 0. Este modelo de multiplicación se fundamenta en que es imprescindible que el directivo político aporte algo ya que sino el resultado carece de legitimidad democrática. Siendo el directivo político consciente de ello y siendo su objetivo sobrevivir a pesar de su manifiesto desinterés por la institución y sus políticas lo normal es que se limite a aportar el valor de 1 o 2, para que el modelo siga funcionando aunque de una forma muy discreta. De todos modos, en situaciones extremas de político totalmente desinteresado puede aportar 0 sin que el resultado final sea necesariamente un conjunto vacío. En estos casos excepcionales, la multiplicación se transforma en suma: *política pública = directivo político + directivo profesional*. Es un modelo que solo puede aportar un rendimiento muy discreto, por más que se empeñe el directivo profesional, y carece totalmente de legitimidad democrática, y, en este sentido, se convierte en totalmente patológico. Pero la evidencia empírica demuestra que en los casos de desapego absoluto del político o de ausencia del mismo, la maquinaria profesional y administrativa es capaz de lograr resultados aunque estos sean muy insatisfactorios. Las instituciones públicas pueden estar paralizadas pero jamás se paran en seco ni dejan de hacer un mínimo de aportaciones.

• *Desconfiado*: este modelo de directivo político tiene como objetivo alcanzar una posición relevante en el gobierno y en la Administración. Desea, de forma legítima, alcanzar una posición de poder para poder impulsar sus políticas públicas. Pero tiene un perfil de diletante en el sentido exacto de

este término: practica un arte o una ciencia sin tener capacidad y conocimientos suficientes en la materia. Es un político que no comprende la complejidad de la Administración pública y la considera un medio totalmente hostil. Desconfía de la Administración como aparato, desconfianza que se hace extensible a todos sus empleados. Parte de la consideración de que los directivos profesionales son sus enemigos ya que forman parte y se mueven muy bien en el territorio que él considera extraño y que, por su desconocimiento, menosprecia. En ocasiones, este perfil se genera ya que su partido lo ubica en un campo de políticas públicas que están muy alejadas de sus conocimientos e intereses políticos. Su único objetivo es sobrevivir y salir airoso de su experiencia ejecutiva que le provoca mucho miedo. Este lo hace desconfiado y con evidentes rasgos paranoicos y, por ello, muy peligroso. Visiona su entrada en la Administración como una guerra contra todos los estamentos de la misma, pero como sabe que es imposible ganar una guerra tan asimétrica utiliza todas sus habilidades de manipulación para buscar alianzas y complicidades de carácter táctico con los perfiles de directivos profesionales que están más comprometidos con su institución y sus políticas públicas. El problema es que tampoco confía en sus aliados coyunturales y los exprime e instrumentaliza hasta que dejan de serle útiles. Es, en definitiva, un perfil muy tóxico para la institución.

Si volvemos a la fórmula entre directivo político y directivo profesional el resultado aquí también suele se muy discreto ya que el aporte del político desconfiado siempre será bajo (1 o 2), pero lo normal es que exista este modesto aporte positivo ya que el directivo político desconfiado tiene como meta que la institución muestre un cierto rendimiento positivo. Todo lo positivo que logre el directivo desconfiado se lo va a imputar a sí mismo y se va a encargar

de dejar muy claro que si no se ha logrado más ha sido por culpa de su directivo profesional o de sus directivos profesionales. Pero hay casos extremos en los que el político desconfiado es tan tóxico que su aportación será negativa dando como resultado del multiplicador un resultado negativo. Este es el peor escenario y situación posible ya que no implica ni tan siquiera la parálisis de la institución, sino una regresión de la misma en la calidad de sus políticas y conlleva un proceso de desinstitucionalización que puede suponer incluso la muerte de la propia organización.

• *Pragmático*: este modelo en principio es una mezcla de los dos anteriores ya que sus preferencias están más en la política a extramuros de la Administración que en la política dentro de la institución. Por lo tanto, tiene una combinación perversa: no le interesan mucho las políticas que impulsa el organismo que dirige y además es un neófito en temas de dirección ejecutiva de la Administración. Este es el típico caso de un político que ocupa un puesto ejecutivo pero que asume en la práctica funciones muy distintas como asesorar o a ayudar a los más importantes cargos en el gobierno o del partido político sobre temas estratégicos de carácter político. Se busca para él una posición formal de estatus relevante para que pueda desarrollar sus funciones reales pero ello le genera una importante incomodidad. Para superar esta situación adopta, en el marco del organismo que dirige, una posición totalmente pragmática que le permita desarrollar con la máxima dignidad su función formal y poderse dedicar el mayor tiempo posible a las acciones que considera que le pueden aportar más valor. Asume de forma algo forzada la dirección de su ámbito de gestión limitándose a hacer las aportaciones imprescindibles para lograr unos resultados dignos. Para ello suele buscar alianzas y complicidades con los directivos profesionales que considera más apropiados

para la dirección de su institución siendo, muchas veces, indiferente a que estos sean más cercanos o lejanos a su orientación política. Busca, en definitiva, buenos profesionales que le permitan cubrir al máximo las lagunas derivadas de su bajo nivel de dedicación. Este perfil de bailarín político es mucho más habitual que los dos anteriores. En la fórmula de multiplicación entre político y alto funcionario su aporte no es espectacular pero tampoco espantosamente mediocre (suele moverse entre 4 y 6) y si se combina con unos muy buenos perfiles profesionales (multiplicar por 9 o por 10) el resultado para la institución y las políticas públicas no es espectacular pero es bastante positivo. La mayoría de las políticas y rendimientos institucionales suelen ser incrementalistas y detrás de ellas suelen estar directivos políticos de carácter pragmático. En todo caso aquí el problema se plantea cuando este perfil de político encuentra perfiles de directivos profesionales más bien discretos; entonces sí que la calidad institucional de las políticas se resiente mucho.

• *Comprometido*: es, sin duda, el mejor modelo y el que debería ser mayoritario aunque muchas veces no lo es. Se trata de un perfil político que tiene asumido que su objetivo es alcanzar un puesto en el poder ejecutivo de la Administración pública para poder implantar las políticas públicas del programa de su partido. Con independencia de sus conocimientos sobre el ámbito que le ha caído en suerte dirigir, se introduce con convicción en este nuevo rol. Entiende rápidamente las especificidades de la Administración y acepta sus reglas del juego sin renunciar a cambiarlas para mejorarlas. Tiene un alto sentido de la responsabilidad que se deriva de su posición de líder de un determinado ámbito y materia. Asume que él representa transitoriamente a la institución y en un marco de lealtad y espíritu de servicio

hacia la misma la dirige y diseña las nuevas políticas públicas con ambición pero escapando de traumáticas rupturas institucionales. Asume de forma crítica pero constructiva el legado de sus antecesores e inicia de forma incrementalista pero tenaz su hoja de ruta de cambio y mejora. Se relaciona de forma inteligente con sus directivos de carácter profesional valorando y ponderando sus ventajas e inconvenientes. No suele hacer cambios radicales en las posiciones profesionales en el inicio de su mandato sino que primero observa y analiza y después actúa. Su sentido institucional hace que no sea permeable a prejuicios y que valore a los directivos públicos a nivel estrictamente profesional. Escucha y analiza las distintas opiniones y opciones de carácter técnico y profesional. Cuando lo considera necesario impone de forma contundente su modelo e implementa los cambios que considera necesarios e imprescindibles (también, si lo considera conveniente, en el personal directivo profesional).

Este perfil aporta a la multiplicación un elevado nivel (valores de 9 o 10) y usualmente suele saber encontrar a muy buenos perfiles de directivos profesionales (valores de 9 o 10 también), con lo cual se logra un impresionante rendimiento institucional y unas políticas públicas muy innovadoras que permiten alcanzar un punto de inflexión institucional muy positivo. Si este político comprometido tiene la mala suerte de encontrarse con perfiles profesionales discretos entonces solo se logra un rendimiento de carácter incremental.

b) *Modelos de bailarines altos funcionarios*. También hay un volumen considerable de perfiles de directivos profesionales aunque el universo es más reducido que el del rol político. Los directivos profesionales suelen estar muy socializados por la institución, variable que reduce de

forma considerable el número de modelos reales de funcionarios que ocupan puestos directivos. Para establecer estos modelos se pueden tomar también en consideración variables muy diferentes (su trayectoria profesional previa, sus conocimientos, su carácter, etc.), pero el vector principal para definir modelos son sus aptitudes y actitudes en sus relaciones con el poder político derivado de su forma de entender las actuales reglas del juego de la dirección de carácter profesional. De esta forma, el elemento clave es su estado anímico con su compromiso y enamoramiento hacia su institución. En este sentido, los cuatro modelos más mayoritarios son los de palmero, refractario, cínico y comprometido.

• *Palmero*: representa un modelo que tiene interiorizado de una forma extrema que las reglas del juego de la dirección política profesional son muy imperfectas. Su único objetivo profesional es sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos. Son personas que adoran el poder y el estatus directivo y no contemplan su futura trayectoria profesional alejada de estos atributos. Son plenamente conscientes que ocupan puestos discrecionales en manos de los directivos políticos y se ajustan plenamente a sus deseos y anhelos sean estos los que sean. Saben que su permanencia en el puesto depende de sus competencias profesionales pero especialmente de sus habilidades para empatizar con el poder político. Y en ello ponen todo su empeño sin importarles abandonar sus más profundas convicciones profesionales que con el tiempo apenas poseen. Son totalmente contingentes y se adaptan de forma muy rápida de un entorno político a otro. Se dedican a hacer la vida de su responsable político lo más confortable posible diciendo y actuando siempre de la forma que este espera sin tener la más mínima preocupación por los efectos institucionales

de su conducta. Tienen una muy elevada capacidad para surfear problemas organizativos e incidentes políticos sin que se note su nula implicación real en los mismos. Este perfil es cada vez más mayoritario entre los directivos profesionales ya que es el más resistente a los cambios políticos y el sistema actual incentiva su presencia de forma evidente. No sienten ningún amor ni por la profesión, ni por la institución, ni por la política ya que son básicamente unos egocéntricos que solo sienten un desmesurado amor por ellos mismos. Reconozco que esta descripción es muy dura pero esto no es óbice para que los comprenda ya que el marco actual de no regulación de la dirección pública en España fomenta con entusiasmo este perfil. Más allá de valores y convicciones morales, estos directivos profesionales son los que presentan la conducta más inteligente a nivel organizativo. El problema no son ellos sino los perversos incentivos institucionales que fomentan este perfil.

• *Refractario*: es el modelo de político desenamorado con la profesión y con su institución. Ha vivido comportamientos erráticos de decenas de directivos políticos y profesionales que han desfilado por encima, al lado y por debajo y ha llegado a la conclusión que la Administración pública está y estará siempre enferma. No hay motivos para implicarse ni para luchar más allá de lo que una mínima profesionalidad exige. Las continuas incertidumbres políticas y profesionales le han hecho renunciar a una visión estratégica y se inhibe de sus funciones directivas de carácter relacional y se concentra y se blinda en las competencias más técnicas. Cuando la visión de su superior político no coincide con sus certidumbres técnicas la rechaza de plano. Tiene la habilidad de encontrar problemas y dificultades aunque estas no existan realmente. Todo tiene que plegarse a su forma de ver las cosas y si no coincide se opone de forma

sutil pero nunca abiertamente. Utiliza su poder de experto hasta el final y resulta extenuante para sus superiores a los que les cuesta encontrar argumentos para cesarlo de forma objetiva ya que formalmente es impecable en su trabajo. De todos modos son conscientes de que ponen en juego su posición, la cual intentan mantener, pero no tienen muchas veces ni fuerzas para luchar por su supervivencia como directivos.

• *Cínico*: representa el modelo que agrupa a los directivos profesionales que transforman su amor institucional en odio hacia sus propias instituciones y, en especial, a los responsables políticos de las mismas. Son profesionales que suelen haber percibido ser objeto de una gran injusticia (sea esta cierta o no) que los quema para un determinado periodo político o para toda la vida. No disimulan su absoluta desafección sino que incluso hacen bandera de la misma. Se enfrentan constantemente a sus superiores políticos salvo que se dé una excepcional empatía. Lo miden todo en temas estrictamente profesionales sin tener ninguna complicidad con la política. En este sentido se declaran apolíticos de vocación aunque sus biografías personales suelen ocultar alguna promiscuidad inconfesable con la política. Tienen conductas totalmente contradictorias ya que pueden entusiasmarse por un proyecto que es de su agrado o bien pueden bloquearlo por motivos que muchas veces no explicitan. Suelen ser muy buenos profesionales en sentido estricto aunque sus prejuicios y formas de manifestarlos los hacen poco solventes. Su fortaleza es que suelen cuidar mucho su imagen fuera de su estricto ámbito organizativo y gozan de prestigio en el resto de la institución, dando la sensación en el entorno de que el que falla es su superior y no ellos.

• *Comprometido*: representa al modelo de directivo profesional con una gran vocación de servicio público y de lealtad

institucional. Se trata de profesionales que saben distinguir perfectamente a las instituciones de sus reglas del juego (que pueden ser perversas) y de las personas que las dirigen. Esta inteligente diferenciación les hace menos vulnerables emocionalmente ante posibles injusticias y situaciones desagradables. Suelen ser personas a las que les cuesta ocupar un puesto de directivo profesional ya que al ser de libre designación consideran que es prioritario que sean merecedores a nivel profesional de la confianza de sus superiores y, especialmente, que ellos mismos confíen en sus superiores. Solo saben trabajar en un clima de confianza personal y política en ambos sentidos. Si se rompe esta confianza suelen generar problemas y dimitir sin importarles las consecuencias negativas de esta decisión. Son muy fluidos cuando la dirección política posee un mínimo de solvencia profesional y política, pero cuando no es el caso son muy incómodos. Son muy comedidos en las opiniones y acciones pero si consideran que su superior se equivoca se lo dicen de forma abierta aunque no exenta de diplomacia. Es el mejor modelo, pero no es el mayoritario ya que a este perfil le cuesta entrar en puestos directivos profesionales y, también, algunos de ellos a pesar de la fortaleza de sus convicciones acaban quemándose ante reiteradas situaciones de gran entrega en las que se sienten engañados o menospreciados.

Hay que resaltar que estos modelos que se han presentado representan los perfiles mayoritarios de directivos políticos y profesionales pero que hay muchos más. Además las personas son complejas y suelen tener ingredientes de más de un modelo, aunque al final se acercan más a uno que a otro. Estos ingredientes cambian con el tiempo y una misma persona puede pasar de un modelo a otro en

función de su pareja de baile o de contingencias de su entorno profesional o personal.

Los cuatro modelos de bailarines de directivos políticos y los cuatro perfiles de directivos profesionales dan como resultado dieciséis tipos de bailes diferentes. Ahora bien, en el caso de los perfiles de directivos profesionales refractario y cínico pueden agruparse ya que aportan al baile de la política y de la administración unos ingredientes similares. La tabla siguiente refleja la combinación de estos modelos y perfiles, así como su resultado: los doce bailes más usuales entre directivos políticos y directivos profesionales. Estos bailes y sus aportes y resultados institucionales son los siguientes:

TIPOS DE BAILES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN SEGÚN LOS PERFILES DE DIRECTIVOS POLÍTICOS Y PROFESIONALES

		DIRECTIVO PROFESIONAL		
		Palmero	Refractario o cínico	Comprometido
DIRECTIVO POLÍTICO	Desinteresado	Corrido mexicano	Baile electrónico	Baile de la escoba
	Desconfiado	Bulería	Baile de disfraces/ Baile de bastones	Cumbia
	Pragmático	Danza del vientre	Baile de discoteca	Charlestón
	Comprometido	Pasodoble	Danza turca	Tango

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

- La combinación de directivo político desinteresado con directivo profesional palmero: *el corrido mexicano*. Se trata de un baile excesivamente político y poco institucional que aporta un rendimiento institucional muy bajo.
- La combinación de directivo político desinteresado con directivo profesional refractario o cínico: *el baile electrónico*. Es un baile excesivamente político y muy burocrático que aporta un rendimiento institucional bajo pero no tanto como el anterior.

- La combinación de político desinteresado con directivo profesional comprometido: *el baile de la escoba*. Es un baile sin apenas aportación política y una total implicación institucional y profesional que aporta un rendimiento institucional intermedio.
- La combinación de directivo político desconfiado con directivo profesional palmero: *las bulerías*. Es un baile sin apenas aportación política ni profesional y acredita un rendimiento institucional muy bajo.
- La combinación de directivo político desconfiado con directivo profesional refractario o palmero: *el baile de disfraces* o *el baile de bastones*. Son unos bailes con un rendimiento institucional bajo pero no tanto como el anterior.
- La combinación de directivo político desconfiado con directivo profesional comprometido: *la cumbia*. Se trata de un baile sin mucho compromiso político pero con una muy elevada aportación institucional y profesional y su resultado suele ser un rendimiento institucional medio y en casos extremos negativo.
- La combinación de directivo político pragmático con directivo profesional palmero: *la danza del vientre*. Se trata de un baile con una modesta implicación política y profesional y su rendimiento institucional es neutro, ni positivo ni negativo.
- La combinación de directivo político pragmático con directivo profesional refractario o cínico: *el baile de discoteca*. Se trata de un baile con una modesta aportación política y con una aportación profesional de carácter burocrático y su rendimiento institucional es neutro, ni positivo ni negativo.
- La combinación de directivo político pragmático con directivo profesional comprometido: *el charlestón*. Es

un baile con una razonable implicación política y con una muy elevada aportación institucional y profesional dando como resultado un rendimiento institucional muy positivo.

- La combinación de directivo político comprometido con un directivo profesional palmero: *el paso doble*. Se trata de un baile con un gran liderazgo y aportación política e institucional pero con poca contribución profesional alcanzando un rendimiento institucional positivo.
- La combinación de directivo político comprometido y de directivo profesional refractario o cínico: *la danza turca*. Se trata de un baile con un gran liderzazo y aportación política e institucional pero con una contribución profesional burocrática o muy limitada siendo su rendimiento institucional mediocre pero sin llegar a ser negativo.
- La combinación de directivo político comprometido con un directivo profesional también comprometido: *el tango*. Es un baile con una muy elevada contribución política, profesional e institucional y logra acreditar un altísimo rendimiento institucional no exento, en situaciones excepcionales, de problemas.

Vayamos ahora a relatar brevemente las características y aportaciones institucionales de estos diferentes tipos de bailes:

• *El corrido mexicano* (directivo político desinteresado combinado con un directivo profesional palmero): el corrido mexicano es un baile muy conocido por todos que suele bailarse en las fiestas populares en los momentos de clímax cuando los bailarines están totalmente entregados y se abandonan a sus impulsos. Una buena parte de los corridos

tiene unas letras de carácter muy político y social ya que su momento álgido fue durante la revolución mexicana. El cantante va entonando su discurso político y el mariachi lo acompaña con una música de gran ritmo y vigor. Los bailarines suelen seguir unos pasos perfectamente pautados aunque no es raro que motivados por la efervescente letra y el endiablado ritmo acaben bailando por libre y sin ton ni son y sin ninguna sincronización. Aquí el directivo político sigue una letra totalmente política y fuera de contexto con la Administración. Es, sin duda, extraño bailar un canto político. El directivo profesional asume el rol gregario de mariachi y toca la música que mejor acompaña al discurso político. Los empleados públicos desconcertados por la letra y por la sincopada música empiezan bailando con cierto criterio pero al poco tiempo acaban bailando sin sincronización: cada uno en función de su sentido del ritmo y de forma autista. El político desinteresado totalmente por la Administración y sus políticas no aporta valor alguno a la institución y el directivo profesional palmero (en este caso mariachi) siempre atento a los deseos y anhelos del líder tampoco es capaz de aportar valor alguno. Las organizaciones en las que domina este baile entre político y profesional ofrecen un muy pobre rendimiento institucional ya que están sometidas a un absoluto desgobierno. Hay una total desconexión entre el político y los empleados públicos. También hay poca sintonía entre el directivo profesional y sus empleados ya que este ocupa la mayor parte del tiempo en adular a un líder inexistente y se inhibe en la dirección de su personal. No tiene directrices políticas claras que transmitir, ni capacidad ni la menor intención para generar unas de propias. Ante las quejas de los empleados públicos no siente ningún rubor en criticar al político y hacerlo culpable de todo aunque, si se siente muy presionado, suele comportarse de forma poco amable con los empleados

e imponer un cierto sentido del orden formal a guitarrazo limpio. Esta situación acaba degenerando hasta extremos que, con el tiempo, haga necesario el cese del político y/o del directivo profesional ya que es una situación insostenible. Es curioso que ahora los corridos más populares en México sean los que relatan la corrupción y el narcotráfico. Es un baile encantador pero con una tendencia natural al asilvestramiento. Finalmente no es realmente un baile de pareja entre político y profesional lo que hace que se pierda la fuerza de esta interacción y no aporte valor institucional. Aquí el político más que bailar decisiones políticas se dedica al cante político y el directivo profesional más que bailar la gestión de la implementación se dedica a tocar la guitarra. Aquí les toca bailar directamente a los empleados que no están preparados para hacerlo y reciben estímulos entre inoportunos, abstractos y arbitrarios.

• *El baile electrónico* (directivo político desinteresado combinado con directivo profesional refractario o cínico): el baile electrónico se sustenta en una música impersonal y con un ritmo muy reiterativo que apenas posee letra salvo al principio o en forma de una única letanía que se va repitiendo de forma machacona sin aparente sintonía con la música de fondo. Sobra decir que es un baile que agrada a muy pocos salvo a los que están desubicados por razones de edad o por estar bajo la influencia de narcóticos. El político desinteresado suelta un breve discurso totalmente descontextualizado de la realidad administrativa al empezar el baile o si se entusiasma repite el mismo eslogan durante todo el baile. El directivo profesional refractario o cínico no sintoniza en absoluto con esta letra e impone una música de fondo técnica, neutra, carente de entusiasmo, metálica y mecánica como solo puede serlo la música burocrática. Los empleados se sienten desconcertados por una letra extraña

en su medio pero acaban asumiendo de forma hipnótica la música electrónica-burocrática. El político no aporta ningún tipo de valor institucional y el directivo profesional aporta, con total frialdad y desapego a todo, una dinámica mecánica de mantenimiento de las constantes vitales burocráticas de la organización. Es un baile muy poco rico en valor institucional pero totalmente sostenible en el tiempo ya que la música electrónica no conoce el final. La organización logra acreditar unos mínimos que no exige, desgraciadamente, el cese del político ni del directivo profesional. Igual que el caso anterior no es realmente un baile de pareja entre político y profesional lo que hace que se pierda la fuerza de esta interacción y no aporte valor institucional. Aquí el político más que bailar decisiones políticas se dedica a un muy fugaz cante político y el directivo profesional más que bailar la gestión de la implementación se dedica a jugar con el ordenador y generar una música fría e impersonal. Aquí les toca bailar directamente a los empleados que no están preparados para hacerlo y reciben estímulos meramente burocráticos sin saber muy bien lo que bailan y por qué lo bailan.

• *El baile de la escoba* (directivo político desinteresado con directivo profesional comprometido): es el último baile con el político desinteresado que atenta a la lógica del baile, ya que a este no le interesa realmente bailar. El símil aquí sería el baile de la escoba que es un juego clásico bien conocido que consiste en que las parejas de baile se van pasando la escoba y cuando se para la música la pareja que tiene la escoba queda eliminada. En nuestro caso utilizamos la variante inversa y más irónica: el que se queda sin pareja no le toca otra que bailar con la escoba. Este es el caso ya que el político desinteresado está solo presente de manera formal en el baile (es la escoba) y el directivo profesional comprometido

considera que su objetivo es bailar con lo que se pueda y coge al inerte político desinteresado y empieza a bailar con él un baile ridículo pero baile al fin y al cabo. No deja de ser un baile en solitario realmente pero con la escoba baila formalmente en pareja. El político desinteresado detecta al directivo profesional comprometido, se deja seducir por él y decide dejarse llevar ya que esta postura le permite maximizar beneficios (la organización va a poder acreditar un cierto nivel de rendimiento institucional) y minimizar costes (no va a tener que dedicar apenas tiempo a dirigir la organización). El directivo profesional comprometido domina del todo el baile y no solo se dedica a gestionar sino también a tomar decisiones, a definir las nuevas políticas públicas y asume en gran parte el rol del político. Y no lo hace por ambición o por estar politizado sino que lo hace solo por compromiso institucional y además lo realiza con elegancia intentando dar el máximo protagonismo a la escoba como si esta estuviera viva. Hay que decir que este baile funciona bien y tiene unos resultados más que aceptables pero rompe la regla fundamental de un baile en pareja ya que realmente es un baile en solitario. Rompe con algo sagrado que es la legitimidad democrática de las decisiones y de las políticas públicas, que no está presente ya que la agenda no la lleva el político sino el alto funcionario. En teoría la multiplicación del político por el directivo profesional tendría que dar 0 ya que aunque el directivo comprometido tenga un valor de 10 el político posee un valor 0 y el resultado es conjunto vacío. Pero entre el político y el directivo público logran dar un valor de 1 con el juego de la escoba, y la organización logra acreditar un rendimiento institucional bien modesto. La lógica debería implicar que este baile una vez detectado por los superiores políticos no tuviera continuidad y se cesara al político, pero no suele ser el caso ya que este acredita que es capaz de aportar valor

político a dimensiones extrainstitucionales y logra una cierta legitimidad externa. Es, en definitiva, una patología propia de la dimensión política y la dimensión técnica se encarga de minimizar al máximo las externalidades negativas. El resultado es que los ámbitos de gestión dominados por este tipo de baile están estancados y tienen una capacidad muy limitada para innovar sus políticas públicas pero, en cambio, viven una dinámica tranquila y no retroceden en su institucionalidad.

• *Las bulerías* (directivo político desconfiado con directivo profesional palmero): las bulerías son un palo bullicioso, fiestero y alegre del flamenco. Se distinguen por su ritmo rápido y redoblado compás que se presta más que otros cantes al jaleo y las palmas. Suele ser el baile con el que se remata toda juerga flamenca formando un semicírculo y, de uno en uno, los intérpretes van saliendo a bailar una parte de la pieza musical. Aquí el político desconfiado es el único que baila en el semicírculo institucional y el directivo profesional palmero se dedica a jalear al bailarín y a acompañarlo con las palmas. Se trata, pues, de otro baile muy asimétrico y todo depende de la gracia en el baile del político desconfiado. El problema reside en que el político asume el rol de desconfiado precisamente porqué es un diletante, es decir, no sabe bailar el ritmo institucional. Pero es muy atrevido y baila, aunque sea de forma espantosa, y va adquiriendo una artificial confianza fortalecida por las palmas y el jaleo del directivo profesional, a quien solo le preocupa el confort y divertimento de su responsable político. Las organizaciones que padecen este baile presentan un muy pobre rendimiento de sus políticas públicas y, lo que es peor, suelen acabar rotas y desinstitucionalizadas. Es el peor de los bailes posible entre política y administración y, contra pronóstico, suelen ser bailes bastante resistentes

y alargarse durante toda una legislatura. Los empleados públicos sufren mucho por el esperpento que ofrece el político desconfiado; el directivo profesional con sus palmas y jaleos cada vez más estridentes se encarga de forma ruda de acallar las críticas y las disensiones. El problema es que son organizaciones que al principio no hacen ruido externo ya que los destinatarios finales de sus políticas tardan en darse cuenta de la baja calidad y del bajo rendimiento institucional. Este es uno de los problemas más graves del baile entre la política y la administración: los efectos de un mal baile se suelen percibir muy tarde y cuando el ruido ambiental (críticas y protestas) se detecta se tarda en exceso en reaccionar y, en todo caso, ya es tarde y no se puede evitar el mal que se ha realizado a las políticas y a la propia Administración. De hecho, la reacción causa-efecto es tan lenta que normalmente pagan el pato los sucesores de tan perversos bailarines, ya que se encuentran con una institución desvertebrada y desmotivada, y unas políticas públicas erráticas que les cuesta mucho tiempo volver a encauzar.

• *Baile de disfraces o baile de bastones* (directivo político desconfiado con directivo profesional refractario o cínico): cuando el político desconfiado se encuentra con un directivo profesional refractario o cínico el baile presenta un alto voltaje. Nos encontramos ante dos tipos de bailarines complicados: por una parte, el político que conoce muy poco la materia y/o las especificidades de la gestión pública pero que quiere disimularlo a toda costa; por otra parte, el directivo profesional (sea refractario o cínico) que conoce muy bien la materia y detecta rápidamente la debilidad del político y no está dispuesto a plegarse a la voluntad (que considera arbitraria) de su superior. El político desconfiado suele utilizar al máximo el arte de la manipulación que consiste en engañar, dividir y generar confrontación entre

sus directivos profesionales. Asimismo el directivo refractario o cínico también es un artista de la manipulación, en este caso, más pasivo que activo. Este baile puede tener dos variantes: el baile de disfraces o el baile con bastones. El baile de disfraces es una forma lúdica de baile que consiste en que ambos miembros de la pareja no saben realmente con quién están bailando. Detrás de las máscaras, que ocultan su auténtica identidad y motivaciones, suelen bailar jugando al despiste para que la pareja no sepa con quién baila. El político y directivo profesional pueden simular una cierta complicidad que oculta sus verdaderas intenciones ya que es un baile de seducción totalmente engañoso. Aparentemente siguen el mismo ritmo pero bailan políticas y lógicas institucionales totalmente distintas, cada uno persiguiendo sus propios intereses. La organización parece que avanza pero suele estar en realidad totalmente bloqueada generándose un gran desconcierto entre sus empleados, ya que el baile es en apariencia una cosa y en realidad es otra. Ante tanto engaño, al final el resultado es que el político o el directivo profesional acaba siendo engañado por el otro y, además, enredado con su propio disfraz. La mayoría de las veces es el político quien, aprovechando su posición de preeminencia en el baile, acaba engañando al directivo profesional, lo que implica su cese si logra desenmascararlo. Otra variante es el baile con bastones: es un baile muy extendido en Cataluña y Aragón. Se engloba, bajo este nombre, un conjunto de bailes que utilizan, como elemento principal, uno o dos bastones que se golpean entre sí. La simbología del baile de los bastones es la interpretación de dos bandos luchando, haciendo diferentes movimientos y alternando la lucha con el entrecruzamiento de los bandos que se distinguen por los colores de su vestuario. Este baile se produce cuando en esta relación se decide desde el principio no utilizar disfraces o bien cuando se

descubren las máscaras por algún error y el baile de bastones puede llegar a ser muy encarnizado. El político tiene el poder formal pero es un poder relativo ya que tiene que rendir cuentas a sus superiores y está muy condicionado por su falta de conocimiento y competencias. El directivo profesional tiene el poder del conocimiento pero su actitud agresiva puede generar una incomprensión generalizada, en especial en el ámbito político que se comporta corporativamente. En todo caso el baile-lucha es pernicioso para la organización ya que la bloquea totalmente y todos los empleados están a la expectativa del desenlace sin manifestarse a favor de un bando u otro por miedo a las represalias. Esta batalla, más que baile, la suele ganar el político aunque sale muy debilitado de la misma. De todos modos, con una buena estrategia el directivo profesional tiene algunas posibilidades para lograr el cese del político. No deja de ser una mala estrategia para ambos estamentos ya que los superiores políticos no soportan el ruido ambiental en el seno de sus organizaciones y no es extraño que el político y el profesional acaben ambos siendo cesados. De cara al mejor rendimiento institucional es preferible un baile de bastones, por cruento que este sea, a un baile de disfraces. El primero se resuelve rápido pero el segundo puede durar varios años bloqueando también a la institución y desquiciándola durante mucho tiempo.

• *La cumbia* (directivo político desconfiado con directivo público comprometido): la cumbia es un baile sensual procedente del caribe colombiano que se basa en una relación asimétrica entre el hombre y la mujer. El hombre con un cierto aire autista y desinteresado marca el ritmo con los pies y se apoya manteniendo elevado el talón del pie derecho, la actitud de la mujer es de coquetería y con mucho movimiento. El hombre y mujer intercambian un coloquio

amoroso a través de gestos y sonrisas. A pesar del galanteo, en ningún momento la mujer debe permitir que su pareja la toque. El directivo político desconfiado (que es evidentemente el hombre) marca el paso del baile con una actitud altiva y aparentemente desinteresada. El directivo profesional comprometido (la mujer) tantea con movimientos seductores que se basan en su conocimiento, experiencia e ilusión para desarrollar iniciativas innovadoras. El político desconfiado, que es muy intuitivo, se da cuenta rápidamente de la potencialidad del alto funcionario y de su ingenua ilusión y compromiso y empieza el galanteo. El baile es sensual, precioso y aparentemente impecable en su resultado aunque a ojos de los espectadores es fácil percibir la asimetría: el directivo comprometido hace casi todo el trabajo y el político desconfiado se limita a marcar el paso sin apenas moverse. Esta relación entre los dos directivos es en un principio beneficiosa para la institución ya que acredita un elevado rendimiento institucional. El directivo profesional comprometido cada vez se siente más libre en sus propuestas y se va animando dando de sí lo mejor que tiene y, a pesar de la aparente frialdad del directivo político desconfiado, percibe que le agradan sus iniciativas, la forma de gestionar y, en especial, los resultados conseguidos. El baile es magnífico y el político desconfiado recoge los éxitos e incluso es generoso con su pareja profesional ya que la exhibe y la hace copartícipe de los logros alcanzados. De hecho no le queda más remedio que ser generoso ya que sabe que el entorno valora cada vez más la entrega y buen hacer del directivo profesional. Hasta aquí, y de forma sorprendente, los resultados de esta difícil combinación de líderes suele ser muy beneficiosa para la institución. El problema es que la asimetría que late en todo momento es insostenible durante mucho tiempo. Por una parte, el directivo profesional comprometido se siente con el tiempo

más seguro y legitimado e innova de una forma espectacular. Es consciente del éxito de su contribución al baile, se siente fuerte en su entorno y detecta la satisfacción con los resultados del político desconfiado e interpreta (de forma equivocada) que ha sucumbido a su galanteo profesional, y que ya no desconfía. El político aunque está contento con el rendimiento y los resultados no abandona su desconfianza sino que la va incrementando con el tiempo. Se trata en esencia de un personaje paranoico que ve enemigos por todas partes pero que para su perplejidad no los encuentra. Por una parte, el político desconfiado detecta con agrado que las reticencias que había en el entorno disminuyen ante el éxito global de su gestión auque todos saben que la mayoría de las aportaciones las realiza el directivo profesional. Por otra parte, solo detecta lealtad en su directivo profesional a pesar que este cada vez se toma más libertad y actúa con una cierta autonomía. Estamos ante un político desconfiado que no tiene nada ni nadie en quién desconfiar. El desarrollo normal sería, pues, que se relajara y dejara de desconfiar y aprovechar la suerte que ha tenido en encontrar una pareja profesional tan leal, entregada y competente. Pero esto no suele ocurrir ya que la desconfianza se muda en celos: tiene celos de los éxitos del directivo profesional y siente celos de las relaciones que este establece con otros cargos políticos. Y con el tiempo ya no se conforma en llevar el paso de forma distante con los pies y toca físicamente a su pareja (recordemos que esto no lo permite la cumbia). Y se rompe en seco el baile ya que el directivo profesional se bloquea ante esta violación de las reglas del baile y deja de moverse. Esta situación suele finalizar con el cese del directivo profesional comprometido (salvo que falte poco tiempo para acabar la legislatura) y se entra en una situación de parálisis, ya que el político desconfiado es fuerte al acreditar a sus superiores el buen

rendimiento logrado hasta el momento. Los argumentos para exigir el cese del directivo profesional suelen ser zafios, mintiendo y desacreditando. Hay que tener en cuenta que el directivo político desconfiado ha invertido mucho tiempo (no suele tener mucho trabajo ya que la mayor dedicación la hace el directivo profesional) y todas sus energías en capturar a sus superiores que le profesan un gran aprecio profesional y personal y se creen a pie juntillas todos sus argumentos, por inverosímiles que estos sean.

• *La danza del vientre* (directivo político pragmático combinado con directivo profesional palmero): la danza del vientre es un baile sensual de origen oriental en el que la mujer mueve las caderas y ondula el estómago. Diferentes especialistas consideran que se trata de un baile que representa los movimientos de un alumbramiento o parto aunque en sus versiones más modernas también lo practican algunos hombres. Aquí el político pragmático con ganas de lograr objetivos y un buen rendimiento institucional se encuentra con un profesional palmero que le resulta de entrada muy cómodo. Se entienden de forma inmediata y se produce una suerte de enamoramiento superficial. El problema de inicio es que ambos carecen de grandes proyectos y propuestas de innovación de políticas públicas pero lo superan gracias al pragmatismo de uno y a las ganas de agradar del otro. No saben qué bailar aunque no carecen de habilidades para el baile. Pero con los difusos deseos del político y con los conocimientos técnicos del profesional improvisan un baile (unas políticas) discreto e incrementalista pero para ellos enteramente satisfactorio. El profesional aporta unas iniciativas bastante conservadoras y con una lógica de salir del paso que el político asume con entusiasmo, ya que para él resultan novedosas e innovadoras. En este momento se inicia una esperpéntica danza del vientre en la que el político

baila y el profesional palmero lo jalea y anima ante un cierto desconcierto del auditorio que no comprende a qué viene tanta seguridad y entusiasmo por un baile más espasmódico que armonioso. El político animado y agradecido sugiere e invita a que el profesional adquiera más protagonismo y acaban ambos danzando sus caderas y vientres de forma paradójicamente armónica. El resultado con el tiempo no es desastroso aunque sí bastante discreto. No logran aportar grandes innovaciones pero logran superar los pequeños obstáculos con solvencia gracias a su entusiasmo y complicidad. Curiosamente ambos acaban trabajando y aportando mucho más de lo que tenían previsto, ya que el político se siente cada vez más a gusto en este medio y el profesional también porque es el que dirige de forma discreta la coreografía. Al final, el público (cargos superiores, iguales e inferiores) se socializa ante tanto convencimiento y armonía y tiende a valorar los elementos positivos de este baile y a minimizar los errores y la falta de ambición: la danza del vientre aunque se ejecute mal suele acabar mostrando sus dotes hipnóticas. El resultado es una política, un baile, de mantenimiento de la salud y de la vida institucional sin ninguna pretensión a innovar o a aportar algo significativo. Pero, como no genera grandes externalidades negativas, suele durar toda una legislatura sin ningún problema.

• *Baile de discoteca* (directivo político pragmático con directivo profesional refractario o cínico): el baile de discoteca entendido de forma popular se caracteriza por el hecho de que los bailarines gozan de una gran libertad individual de movimientos y es perfectamente prescindible que las parejas bailen de forma armónica y sincronizada. Se trata de un baile fácil en el sentido de que cada miembro de la pareja puede ir a su aire en función de su sentido del ritmo y de entender la música. En este modelo de interacción

entre el político y el alto funcionario, el directivo político baila sin una gran convicción e implicación pero percibe con pasmo que el directivo profesional no hace ningún esfuerzo por sincronizarse con él y que opta por bailar a su aire y, además, de forma muy anodina y mecánica. En los casos en que el directivo profesional tiene un perfil cínico, además de bailar a su aire y de forma burocrática, no tiene miramientos en pisar los pies o arrollar al directivo político. En ambos casos, el político se arma de paciencia y ante los desastrosos resultados de la danza se implica más en el baile para aportar mayor valor a las políticas y a la institución e intenta seducir con este esfuerzo a su pareja profesional. En algunos casos, el profesional responde con un mayor esfuerzo de su parte aunque de forma tímida y tibia. En estas situaciones, el rendimiento institucional es positivo aunque sea bastante discreto. Pero, en otros casos, el profesional no se implica en absoluto y sigue con su ritmo burocrático, y si posee el perfil cínico sigue arrollando sin miramientos al directivo político. Esta situación es insostenible y acaba con el cese fulminante del directivo profesional aunque usualmente se le busca un nuevo destino bastante atractivo ya que infunde respeto (e incluso miedo) al político.

• *Charlestón* (directivo político pragmático con directivo profesional comprometido): el charlestón es un baile extravagante, de moda durante los años veinte del siglo pasado, se baila alternando brazos y piernas principalmente, con una gran movilidad en los pies. Se puede bailar acompañado o en solitario, solo que cuando se baila en solitario los movimientos suelen ser más libres y espontáneos. Una de las características principales de este baile es la improvisación y la energía, dado que suele ser duradero y rápido. Se trata del baile de masas que más libertad otorga a la mujer

y la participación del hombre se limita a ejercer de comparsa o de mero espectador. Aquí el político pragmático con ganas de lograr objetivos y un buen rendimiento institucional, pero con escaso deseo de una gran implicación, se encuentra con un profesional comprometido que de forma leal ofrece sus conocimientos y experiencia. El político pragmático expone sus impresiones e ideas vagas que rápidamente el directivo profesional llena de contenido con políticas. Se establece de forma rápida una gran complicidad y clarificación de los roles: el directivo profesional tiene carta blanca para impulsar las iniciativas y el político le da todo el apoyo y cobertura. Es el baile del charlestón en que la mujer (el profesional) lleva todo el peso del baile acompañado de forma más o menos activa por el hombre (el político) que, en todo caso, observará satisfecho los elegantes malabarismos con piernas y brazos que ejecutará el directivo profesional. En momentos de especial relevancia y significación política y pública ambos bailarán con la misma presencia para que el político se beneficie de las mieles de la fama. Este tipo de baile es beneficioso para la institución que, en un clima de calma y complicidad, genera políticas públicas certeras, innovadoras e incluso atrevidas. Se acerca mucho al modelo de pareja ideal ya que juega un modelo de suma y suma, en el que se beneficia la institución y también los propios bailarines, pero sin verse alterado por pasiones profesionales y personales excesivas gracias a la asimetría del compromiso. El político disfruta de este baile y, especialmente, de su éxito pero su preocupación va por otros derroteros políticos de carácter más estratégico, y el profesional se implica al cien por cien dejándose la piel y gozando de un éxtasis profesional.

• *El pasodoble* (directivo político comprometido con directivo profesional palmero): el pasodoble español es sencillo

y muy libre en sus figuras y variaciones. Ha de bailarse con naturalidad, sin movimientos demasiado bruscos. La perfecta coordinación y sincronización entre la pareja es la esencia del pasodoble. El hombre es el que ha de llevar el ritmo y marcar los pasos. La mujer solo tiene que caminar al son de la música, mientras sigue las indicaciones de su compañero. Si se tiene una buena base técnica a la hora de bailar el pasodoble, es fácil para el hombre llevar a cualquier mujer que sepa bailar y resulta sencillo para la mujer seguir sin ninguna dificultad a los hombres que bailen con pasos y figuras diferentes, siempre que estos marquen bien. Es uno de los bailes en los que más se detecta la asimetría entre hombre (político) y mujer (alto funcionario), ya que el ritmo y los pasos institucionales los lleva solo el directivo político y el directivo profesional se limita a dejarse llevar sin aportación propia y significativa. El resultado de este baile suele ser positivo en sus políticas públicas y rendimiento institucional ya que se produce un acoplamiento afortunado entre dos perfiles complementarios. Por una parte, el político con agenda política e institucional propia y muy comprometido con la Administración marca el ritmo y los pasos de todas las políticas entrando incluso en temas de gestión de carácter operativo. El directivo profesional palmero aprovecha su conocimiento de la técnica del baile político e institucional y se dedica en cuerpo y alma a agradar a su pareja política limitándose a seguir sus pasos sin que se note que apenas aporta valor añadido institucional al baile. Es un baile perfectamente sostenible en el tiempo, suele durar toda una legislatura y su rendimiento es francamente positivo. El único problema es que en algunas ocasiones el político comprometido se pueda aburrir con tanta reiteración y cansar de una participación tan poco proactiva del funcionario palmero. En estas situaciones, el directivo funcionarial, salvo en casos de extrema

incompetencia técnica, suele implicarse más activamente en el baile y suelen funcionar otra vez bien como pareja.

• *La danza turca* (directivo político comprometido con directivo profesional refractario o cínico): la danza turca (más en concreto *sufí* de los derviches turcos) es una tradición ancestral que se remonta a miles de años atrás. La más famosa de estas danzas es conocida como Sama o Giro y consiste esencialmente en girar sobre el propio eje en la dirección del corazón facilitando estados alterados de conciencia y de éxtasis místico. Es una danza en que los bailarines van dando vueltas sobre sí mismos, más o menos sincronizados, pero sin ningún tipo de contacto físico ya que están separados por el vuelo de unas grandes faldas blancas. Este baile empieza con el directivo comprometido que va girando sobre sí mismo impulsando políticas e innovaciones institucionales. El directivo profesional lo va siguiendo sin una gran convicción y trazando sus propios giros sin apenas sincronización con el político. El baile tiene un rendimiento institucional razonable y positivo, aunque el mayor peso lo lleva el político que con el tiempo se va cansando pero que sigue, por su convicción, dando todo lo que puede. El político está tan concentrado en su baile, político, institucional e incluso administrativo (ya que va ocupando los espacios técnicos que detecta que el directivo profesional deja sin abordar) que apenas tiene tiempo ni ánimo para exigir una mayor dedicación al profesional refractario o cínico. Suele ser un baile bastante sostenible en el tiempo y durar toda la legislatura. El político aunque siente deseos en muchas ocasiones de cesar al directivo profesional no suele hacerlo ya que tiene temor a que los esfuerzos que tenga que dedicar en justificar su cese y en buscar un candidato alternativo impliquen frenar o ralentizar su propio baile que es el motor que mantiene viva a la organización.

En situaciones excepcionales y cuando el directivo profesional es abiertamente cínico se produce el desastre. En estos casos, el profesional cínico hace ver durante un tiempo que sigue, aunque sin un gran entusiasmo, el ritmo marcado por el líder político pero la verdad es que aborrece al bailarín político y su baile, y tiene como objetivo pararlo en seco. El directivo político sigue bailando a todo ritmo pero cada vez más cansado, y en el momento más inoportuno para él y más oportuno para el profesional cínico, el funcionario arrolla con su propio baile al directivo político y lo lanza fuera de la pista. El resultado es el más cruel posible ya que suele acabar con la dimisión humillante del político comprometido que pierde de golpe todo su entusiasmo y capacidad de concentración. Es cruel ya que supone implícitamente una traición democrática y profesional tan dura que el político no suele ser capaz de recomponerse anímicamente y con ello descartar su propia dimisión y, en cambio, cesar al directivo profesional.

• *El tango* (directivo político comprometido con directivo profesional comprometido): es muy difícil ser sintético en la descripción de este baile ya que su complejidad, sus implicaciones y el sentimiento que inspira han generado una profusa literatura. El baile del tango está construido sobre tres componentes básicos: el abrazo, un estilo lento de caminar (Borges decía que *el tango es un modo de caminar*) y la improvisación. Pero, sobre todas las cosas, el tango debe ser bailado como un lenguaje corporal a través del cual se transmiten emociones personales a la pareja. No hay ninguna otra danza que conecte más íntimamente a dos personas, tanto emocional como físicamente. Es tanta la fusión que se establece entre ambos bailarines que parece ser un solo ser con dos cabezas y cuatro piernas. Todo en la danza del tango está unido, las miradas, los brazos, las

manos, cada movimiento del cuerpo acompañando la cadencia del tango y lo que ellos están viviendo: un romance de tres minutos, entre dos personas que a lo mejor acaban de conocerse y que probablemente no tengan una relación amorosa en la vida real. Estamos ante la pareja ideal: un político comprometido con un profesional comprometido. Es una combinación entre dos perfiles tan ideales y perfectos que a veces la sinergia entre ellos no siempre es positiva y, en todo caso, no exenta de conflictos. El político tiene una agenda clara y desea asumir todas las responsabilidades inherentes a su cargo. El profesional también tiene su propia agenda derivada de sus sólidas y fuertes convicciones profesionales. Cotejan ambas agendas y detectan los puntos de concordancia y los de discrepancia. En las discrepancias tratan de convencerse uno al otro y lo logran en algunos casos. Cuando no se logra un acuerdo se producen renuncias voluntarias y se imponen los criterios del político sobre los del profesional, ya que este último acepta y reconoce la jerarquía y la legitimidad democrática de su superior. La institución y sus políticas están marcadas por el baile del tango de sus líderes, totalmente compenetrados y armoniosos. Están tan bien sincronizados en los objetivos y en el reparto de roles y tareas que generan confort a los miembros de la organización pero también algo de incomodidad. Cargos superiores, iguales o inferiores llegan a sentirse impotentes ante tanta compenetración ya que no disponen de las lagunas y fisuras habituales (para hacer valer sus posiciones) en un liderazgo tan bien compartido entre un político y un profesional. Se desarrolla el baile del tango con normalidad, como un gran romance profesional, pero el problema es que este baile no dura solo tres minutos sino al menos los cuatro años de toda una legislatura. En la mayoría de los casos se prosigue el baile hasta el final para beneficio y alegría de todos no

exento de un cierto cansancio ambiental por la perduración de tal nivel de armonía. Pero, en algunas ocasiones surgen problemas, y estos suelen tener consecuencias graves. Es tal el nivel de compenetración y de enamoramiento de la pareja que en casos exepcionales pueden perder la noción del contexto, sentirse liberados y que uno llegue más lejos de lo previamente pactado y convenido. Puede ser que o bien el político o bien el profesional considere que el lazo que los une es tan intenso que fuerce al otro a desarrollar unas políticas o unas acciones en las que no hay consenso. Bailan con tanto automatismo que pueden llegar a no comunicarse y, sin darse cuenta, a distanciarse. Cuando esto sucede suele ser traumático, ya que se asemeja a una ruptura de pareja y se confunde el plano profesional con el plano personal y el conflicto es de una intensidad, e incluso violencia, enorme. En estos casos normalmente dimite o es cesado el profesional pero, como la situación está totalmente fuera de control, puede también dimitir el político o incluso dimitir ambos a la vez, para pasmo absoluto de todo el auditorio.

CAPÍTULO 7

LAS COMPETENCIAS DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

Existen muchos manuales sobre competencias directivas aunque muy pocos textos que reflexionen sobre el desarrollo de las mismas en el marco de las especificidades del sector público. No es este ni el objeto ni el momento para hacer un sistemático estadillo de competencias directivas ya que serían demasiadas y esta inflación tiende a confundir y a distraer al receptor de las mismas que suele tener como resultado atender más a las complementarias que a las sustantivas. Para desarrollar este apartado voy a utilizar dos de los clásicos entre los clásicos: *El arte de la guerra*, de Sun Tzu, escrito el siglo V antes de Cristo, y *El Príncipe*, de Maquiavelo, escrito en la segunda década del siglo XVI. Ambos textos representan la cúspide del pensamiento oriental y occidental sobre el liderazgo y manejo de los asuntos públicos. No deja de sorprender que los chinos reflexionaran dos mil años antes que nosotros sobre estos temas y es un indicador histórico que nos puede ayudar a comprender la contemporánea supremacía china larvada durante milenios con una paciencia solo atribuible a los

orientales. Hay que reconocer que ambos textos son perversos ya que Sun Tzu parte del principio de que el arte de la guerra se basa en el engaño y Maquiavelo, partiendo de un realismo y utilitarismo político desgarrador, propone un conjunto de directrices y consejos prácticos para formular una serie de atributos vinculados al liderazgo sin la menor preocupación por su moralidad. De hecho lo inquietante de Maquiavelo no es tanto que no se preocupe por la ética de los medios sino que no le preocupa ni tiene miramientos sobre si los fines han de ser buenos o malos. Ambos autores están totalmente descontextualizados de las justificaciones racionales, basadas en principios aristotélicos, romanos y cristianos propios de un espíritu humanista que representan a la gran mayoría en todo tipo de pensamiento político. Estos dos autores no parten de valores para generar un modelo normativo de líder sino que lo edifican sobre dos crudas realidades: la naturaleza real de los hombres (egoístas y con una tendencia natural hacia la maldad) y la realidad política (que no requiere una justificación moral extrínseca).

Soy consciente de que las reflexiones que aquí se van a exponer implican hacer peligrosos malabarismos sobre el alambre ya que se va intentar combinar una visión moral del ejercicio del liderazgo público con una dimensión realista y práctica propia de los planteamientos de Sun Tzu y Maquiavelo. Creo que vale la pena este modesto intento ya que emprender estos dos caminos por separado solo conducen a la insatisfacción, sea esta de índole ética o práctica, o ambas a la vez.

La arquitectura de las competencias directivas nos la ofrece de forma muy lacónica Sun Tzu que en el capítulo I de *El arte de la guerra* enuncia las cualidades que debe tener un mando, a saber: sabiduría, sinceridad, benevolencia, coraje y disciplina. Estos cinco pilares son los que permiten

edificar a un buen líder, a un buen directivo público, para poder afrontar con garantías la "guerra" de la innovación, la mejora institucional y de las políticas públicas. Pero es Maquiavelo quien desarrolla entre los capítulos XV y XXIII en su obra *El Príncipe* estas competencias. Vamos aplicar y analizar estas cualidades a nuestro contexto (la Administración pública española contemporánea y al ejercicio de su función directiva):

• *Sabiduría*: una habilidad que se desarrolla con la aplicación de la inteligencia a la experiencia, permite obtener conclusiones que nos dan un mayor entendimiento y que a su vez nos capacitan para reflexionar, sacando conclusiones que otorgan discernimiento de la verdad, de lo bueno y de lo malo. La sabiduría y la moral se interrelacionan dando como resultado un individuo que actúa con buen juicio. Algunas veces se toma *sabiduría* como una forma especialmente bien desarrollada del sentido común. Esta definición estándar de sabiduría saca a colación elementos que antes hemos tratado: sentido común e inteligencia institucional combinada con la moral. Aquí la pregunta clave a formular es: ¿cómo un líder político o profesional puede adquirir la sabiduría? La respuesta es obvia: con la experiencia. Si no hay experiencia previa no puede haber un líder que atesore sabiduría. Esta constatación tan evidente a simple vista no suele, en cambio, tenerse en cuenta en la mayoría de las ocasiones a la hora de nombrar a un directivo político o profesional. Una parte muy importante de los políticos que ocupan puestos directivos poseen una nula experiencia en el campo de la dirección pública o privada: militantes sin oficio que pasan a ocupar de golpe un puesto directivo; diputados que pasan a ocupar, sin ninguna transición, un puesto de ministro, consejero, etc.; alcaldes que logran esta posición sin haber sido previamente ni tan

siquiera concejales; jóvenes recién egresados de la universidad (o de la enseñanza media o primaria, que de todo hay) que ocupan de repente una dirección general. Pero esta falta de experiencia previa tampoco es extraña en los directivos profesionales ya que cada vez es más habitual encumbrar a un puesto de subdirección general o similar a funcionarios que no han ocupado previamente ni una simple jefatura de negociado pero que han tenido la habilidad de coquetear con la política o la suerte de conocer personalmente o ser amigo del político que los nombra. Por otra parte, hay algunos, de ambos ecosistemas, que creen que pueden justificar la asunción de un puesto directivo por la vía de la formación formal. Es habitual ver en los currículums de los directivos que estos poseen una maestría del tipo MBA como si con solo este esfuerzo en el mundo de la formación formal pudieran acreditar competencias directivas reales. En este punto hay que afirmar que recibir formación para ser directivo o ejecutivo es irrelevante si no se ha ejercido previamente esta función. Mintzberg, en su libro *Directivos no MBAs*, lo deja meridianamente claro: las escuelas de negocios que prometen en sus programas formar a directivos que previamente no han tenido una experiencia anterior a este nivel mienten ya que no es posible generar de la nada, sin haber ejercido esta función, a buenos directivos sean estos privados o públicos. Los programas de formación directiva solo tiene sentido impartirlos a profesionales con cierta experiencia práctica en el ejercicio directivo o predirectivo (jefaturas administrativas menores), ya que se trata de poner en valor la experiencia mediante el contacto con otras prácticas similares y de un profesorado que posea la capacidad de teorizar y categorizar estas experiencias con el objetivo de maximizar los aciertos y de minimizar los errores.

La sabiduría para ser un directivo público solo se puede adquirir con la experiencia que consiste en ocupar de forma incremental responsabilidades cada vez más importantes. En mi caso cuando fui decano de una facultad de ciencias políticas mi punto fuerte era que durante varios años antes desempeñé las funciones de vicedecano y durante un par de años de delegado del rector. Cuando pasé a ocupar un vicerrectorado en mi universidad, que es cuando noté el mayor salto a nivel de responsabilidad y complejidad, me fue de mucha utilidad haber sido antes decano. Finalmente cuando ocupé un alto cargo en la Generalitat de Catalunya no me supuso un cambio radical gracias a mi experiencia como vicerrector y en algunos otros cargos de responsabilidad a tiempo parcial en la propia Administración autonómica. Una vez ocupado este alto cargo me sentía preparado para poder ocupar uno superior, como el de secretario general o consejero o bien el de rector de universidad. Cuando uno ocupa un cargo, sea el que sea, se va preparando de forma natural para ocupar un cargo superior ya que durante un tiempo convive con este y está bajo su mando, lo cual le permite detectar las dificultades, habilidades y competencias vinculadas a este cargo superior.

Pero la sabiduría no solo se adquiere escalando por la jerarquía sino también de forma transversal ocupando puestos de diferentes ámbitos de gestión en una misma institución pública o en varias. Se aprende a adaptarse a diferentes entornos organizativos, a socializarse con distintas reglas del juego institucionales, a desarrollar diferentes habilidades y competencias profesionales. Además, la sabiduría se adquiere también en el plano personal participando en redes de relaciones con familiares y amigos. Aprender a manejarse bien en los ámbitos familiar y social es un atributo muy importante que tiene una relación más directa de lo que suele pensarse con la dimensión estrictamente

profesional. Ocupar un puesto de directivo público implica tener unas grandes habilidades relacionales ya que se establece un buen número de lazos similares a los familiares o sociales. Un directivo público se relaciona con su superior con lazos muy parecidos a los que se establecen con un progenitor o mentor, con un hermano mayor e incluso con un amigo. Se relaciona con sus iguales como hermanos o amigos y se relaciona con sus inferiores en el marco de una relación parecida a una de carácter paterno filial. Dicho de otra manera: al directivo que tiene una amplia experiencia (lo que no implica que necesariamente que se haya manejado bien o de forma impecable) a nivel familiar y sentimental le suele ir bien profesional e institucionalmente. Por mi escala de valores he sido siempre un firme defensor de diferenciar en los dirigentes públicos el plano profesional del plano personal y en respetar la intimidad personal de los mismos. Rechazo de plano la tradición y práctica anglosajonas en las que a un candidato para un elevado puesto público se le hace un duro escrutinio de su vida privada. Lo rechazo, por convicciones éticas personales, pero reconozco que tiene su sentido evaluar a un político también en su plano personal, ya que aquel que no ha sido capaz de ser un buen padre de familia o un buen ciudadano (en un sentido ético y no, obviamente, en un sentido puritano) difícilmente podrá ser un buen líder institucional. Esto se puede percibir en casos extremos: líderes como Berlusconi o Strauss-Khan con comportamientos privados muy heterodoxos es evidente que los hacían poco adecuados para ocupar las altas magistraturas que han logrado alcanzar. Todo esto lo comento, desde una gran incomodidad, no para proponer un escrutinio de la vida privada de carácter anglosajón sino para apelar a la autorregulación y autorresponsabilidad. Aquellas personas que sientan que tienen debilidades manifiestas en el plano personal deberían renunciar

voluntariamente a ocupar un puesto de dirección pública ya que seguramente fracasarán, salvo alguna excepción, por su falta de sabiduría relacional.

Parece que apele de esta forma a la edad como requisito básico para ocupar un puesto directivo apostando por un modelo de gerontocracia. No es cierto ya que lo que intento decir es que la sabiduría se adquiere básicamente con el tiempo bien aprovechado que aporta madurez institucional y no con la edad. En todo caso es evidente que esta tesis implica descartar, por ejemplo, que una persona muy joven sea ministro no por su edad sino porque no ha tenido tiempo para alcanzar un mínimo de sabiduría institucional pero igual que una persona madura sin experiencias institucionales previas. Con independencia de su edad ambos perfiles tienen un déficit de madurez institucional que solo la experiencia puede conceder. Dicho sea de paso: los directivos públicos que he conocido extraordinariamente jóvenes cuando han ocupado un puesto directivo público de elevada responsabilidad (alcaldes y altos cargos) han fracasado de forma estrepitosa como líderes institucionales. Pero reitero que la clave no es tanto la edad sino el tiempo y la experiencia. Yo, por ejemplo, fui decano de una facultad universitaria con 36 años, aparentemente joven para este puesto pero en cambio experimentado ya que llevaba más de cinco años de gestión como vicedecano y delegado del rector.

En este sentido, tanto Sun Tzu como Maquiavelo apelan a la sabiduría que se alcanza por la vía de la experiencia y también por la vía de la formación formal, fundamentalmente de carácter histórica mediante la explicación de situaciones pasadas de éxito o fracaso en el ejercicio del liderazgo (lo que ahora denominaríamos resolución de análisis de casos reales).

• *Sinceridad*: la sinceridad (o la honestidad) es una calidad humana que consiste en comprometerse y expresarse con coherencia y autenticidad, de acuerdo con los valores de verdad y justicia. Se trata de vivir según se piensa y se siente. En su sentido más evidente, la honestidad puede entenderse como el simple respeto a la verdad en relación con el mundo, los hechos y las personas. Esta competencia (o si se desea valor) es muy controvertida cuando se funden y confunden los planos del "deber ser o querer ser" con el "ser y poder ser". Un líder político y profesional siempre dirá que es sincero y la mayoría, además, deseará serlo. Pero una cosa es lo que se dice y lo que se desea y otra muy distinta es que se pueda en la práctica ser sincero. No hay que olvidar que alcanzar y mantener un puesto de dirección pública política o profesional supone alcanzar y mantener el poder.

Y al final nos ha aparecido el concepto clave que no puede soslayar este libro: el poder. El baile entre la política y la administración sigue un solo ritmo: el ritmo del poder. Las relaciones entre políticos y profesionales es una relación de poderes: entre el poder legal y democrático y el poder del experto. Las relaciones entre los cargos políticos y entre los cargos profesionales también es una relación de poderes entre los que juegan, así, el poder personal, el poder informal, el poder del conocimiento, el poder de la información, etc. El poder es uno de los conceptos más polémicos de las ciencias sociales. La definición más conocida es la de Dahl que ejemplifica el poder como la relación entre dos actores, en la que un actor puede obligar a otro actor a hacer algo que no tenía pensado o no quería hacer. En cualquier caso en todas las definiciones el poder equivale a fuerza, a la fuerza suficiente para modificar la conducta de otros actores. La política, en su sentido más amplio, implica el esfuerzo consciente para dominar y utilizar la fuerza para

resolver una situación en la que hay que escoger. La política comprende aquellos actos intencionados de influencia (presión, fuerza) para intensificar o proteger los intereses propios, ya sean estos individuales, grupales o de una unidad. Otro autor clásico, Daudi, habla de acción política para definir aquellos actos que, implícitamente, tienen un elemento de táctica y estrategia, con el propósito de conseguir un objetivo (sentido estratégico del poder activo o generativo), o bien de protección (sentido estratégico del poder reactivo o de boicot). Por otra parte, de la confrontación de distintos poderes e intereses aparece el concepto de conflicto que es, básicamente, una desavenencia entre los intereses de dos o más actores. Es una diferencia de intereses que viene determinada por la relación que existe entre los intereses de los actores o, para ser más exactos, por la forma en que la satisfacción de los intereses de un actor se relaciona con la satisfacción de los intereses de otro.

Todas estas definiciones y precisiones académicas del poder suponen sin remedio una pésima convivencia con la competencia o atributo de la sinceridad para un líder político o profesional. Una persona que opere en la práctica con total sinceridad difícilmente alcanzará una posición de líder político o profesional y, si se da el caso excepcional, no podrá mantener durante mucho tiempo esta privilegiada posición. En este punto es cuando nuestros dos autores de referencia, Sun Tzu y Maquiavelo, florecen en todo su esplendor: la política y la guerra en el seno de las instituciones se basan, fundamentalmente en el arte del engaño. La realidad más oscura, pero al fin y al cabo real, es que las instituciones públicas están preñadas por el engaño: políticos que engañan a otros políticos, profesionales que engañan a otros profesionales y políticos que engañan a profesionales y viceversa. En este sentido, la sinceridad no es una competencia de un líder sino

más bien una anticompetencia o un antivalor. Sin embargo, considero que esta conclusión es equivocada y que es el origen de la mayoría de los males de nuestras instituciones públicas. La sinceridad es a mi entender una de las mayores competencias y uno de los principales valores que siempre deben acompañar a un directivo público político y profesional.

La sinceridad es imprescindible en el baile de la política y de la administración, pero no puede tratarse de una sinceridad absoluta sino de una sinceridad relativa. Aquí está la clave del buen desempeño del liderazgo. Una persona estrictamente siempre sincera no tiene futuro ni es útil (aunque sea fuerte decirlo así) en una institución pública (y tampoco privada). Lo primero que debe aprender un político y un alto funcionario es a no ser siempre sincero. Maquiavelo lo dice de forma explícita y cruda: "Es pues necesario a un príncipe que quiera conservarse, a aprender a no ser bueno, para serlo o no, según las necesidades que lo exija". Es decir, es importante también aprender a no ser sincero.

Un buen líder es aquel que suele ser siempre sincero explicitando de forma transparente sus objetivos, deseos y metodología de trabajo. Sincero con sus superiores, iguales e inferiores. No es fácil ya que la sinceridad suele generar anticuerpos institucionales por la falta de costumbre y al principio puede producir un impacto negativo, pero a medio y a largo plazo es la mejor estrategia a seguir. En base a mi experiencia debo decir que ser sincero siempre me ha funcionado muy bien y me he ganado la fama en las instituciones que he trabajado de persona fiable y consistente, aunque muchas veces, también, de ser un personaje incómodo. Ir de frente con todas las cartas boca arriba puede violentar, en un principio, al resto de los actores pero rápidamente se entra en una lógica de confort institucional,

ya que se conocen de entrada las reglas del juego propuestas, gusten estas o no. Hay que ser totalmente sincero con los objetivos estratégicos y con las grandes metodologías para lograrlo ya que sino el tiempo deslegitima objetivos y actuaciones y, además, el propio emisor puede hacerse un lío entre lo que dice que quiere y hace y lo que en realidad quiere y hace. Tenemos infinitos ejemplos de políticas y reformas institucionales que han fracasado por una falta absoluta o parcial de sinceridad en su motivación, sus objetivos y/o sus acciones.

En todo caso para que un líder se pueda permitir el lujo (es un lujo) de ser sincero debe poseer dos atributos: solidez conceptual y valentía (o coraje, como se comentará más adelante). Por una parte, debe tener muy claro lo que desea a nivel institucional y tener la capacidad de blindarlo con una sólida reflexión conceptual. Por otra parte, debe ser valiente y jugarse el tipo en los momentos clave para exponer sin tapujos su visión y sus objetivos. Una estrategia que se fundamente en la sinceridad y fortaleza conceptual tiene muchas opciones de éxito ya que es muy difícil de bloquear o de distorsionar. Como conclusión, se puede decir que hay que aplicar una sinceridad en las políticas y en las acciones de alta intensidad. Ahora bien, no siempre se puede ser sincero en todo momento y acción. En muchas situaciones decir la verdad es contraproducente y puede abortar políticas y reformas. En estos casos, un buen líder debe decidir no ser sincero de forma deliberada como método para lograr defender a su institución, sus políticas y a sus empleados. No se trata tanto de mentir sino de ocultar a diferentes interlocutores, en determinados momentos, lo que está ocurriendo y tomar las medidas necesarias para cambiar y superar las situaciones, posiciones y opiniones que si se explicitaran serían contraproducentes para el bien común. En todo caso es muy importante que el líder decida de forma deliberada no ser sincero,

lo que supone que habrá analizado los pros y los contras en decir y no decir la verdad y llegue a la conclusión de que con esta falta de sinceridad no vulnera sus principios éticos sino que los reafirma. Se trata, en definitiva, de algo tan delicado y sibilino como decidir actuar de forma puntual mal para poder actuar de forma estructural bien. Todas las personas, ante situaciones complejas y confusas, toman en muchos momentos la decisión de no ser sinceros para evitar males mayores y, a pesar de su incomodidad personal, consideran que no quebrantan su código deontológico personal por elevado que este sea. Lo importante para un líder, y para cualquier profesional, es poder superar cada día la prueba del espejo: uno debe disfrutar del confort de poderse mirar la cara cada día ante el espejo y sentirse satisfecho aunque no haya sido siempre sincero. Si un día no le gusta lo que refleja el espejo debe cambiar de estrategia y si considera que esto es imposible debe dimitir. La dimisión es algo excepcional en nuestras instituciones públicas y mucho más la dimisión proactiva del dimisionario, es decir, la dimisión que no viene impuesta por elementos externos sino por la convicción de uno mismo. Yo no tengo experiencia en este tema ya que no he dimitido nunca en los distintos cargos que he ocupado pero sí puedo decir que he pensado decenas de veces en dimitir e, incluso, en un par de ocasiones lo he sugerido a mis superiores. La mayoría de las veces que he coqueteado con la idea de dimitir ha sido por encontrarme en situaciones tan enredadas que me impedían actuar con sinceridad, y en otras pocas el motivo era por haber cometido errores que mi listón profesional consideraba inadmisibles. Superé estas crisis pero lo más relevante es que las tuve y que con ellas aprendí y me permitieron cambiar y mejorar la forma de ejercer el liderazgo.

• *Benevolencia*: la benevolencia es la propiedad de la persona que es comprensiva y tolerante y está relacionada

con conceptos delicados como condescendencia, indulgencia y otras actitudes de carácter patriarcal. Los manuales de liderazgo suelen proponer un modelo de líder empático, participativo y benevolente contrapuesto al modelo de liderazgo autocrático e inflexible. Maquiavelo le dedica todo un capítulo al tema de la crueldad y la clemencia, y de "si es mejor ser amado o ser temido". Huelga decir que llega a la conclusión de que es mejor ser temido. Pero Maquiavelo tiene en la mente un modelo de Estado que se basa en la fuerza y en las armas, un modelo plenamente militarizado. Sin embargo, en las instituciones públicas contemporáneas, si dejamos fuera a las fuerzas armadas y a los cuerpos de seguridad del Estado, infundir temor por la vía de la crueldad tiene un corto recorrido. Nuestras instituciones se sustentan en el conocimiento y en la información que atesora su personal y este dejará de aflorar con fluidez si se adoptan estrategias y formas poco amables y poco empáticas. En la sociedad del conocimiento el líder debe asumir el rol de seductor para poder lograr el máximo provecho de las potencialidades de sus recursos humanos. Solo un buen clima organizativo logra optimizar al máximo los recursos y conocimientos y, en cambio, un mal clima hace que los profesionales se encierren en sus corazas y rindan el mínimo y opten por ser cicateros a la hora de aportar sus conocimientos y experiencia. Ser benevolente implica que el líder comprende y perdona los errores cometidos por sus empleados o iguales y no los aprovecha para castigar o lograr otros objetivos o imponer nuevas condiciones o cambiar en su provecho las reglas del juego. Se enmarca dentro de una lógica patriarcal que hace que el líder se comporte básicamente como un buen padre de familia. Ser benevolente es uno de los instrumentos más relevantes para poder dar amor en el seno de las instituciones (tema que hemos abordado antes). Ahora bien, un

exceso de benevolencia genera desgobierno y falta de disciplina y, con ello, un muy bajo rendimiento institucional. Para argumentar esto son muy útiles las reflexiones de Maquiavelo. Este autor dice que un líder debe ser a la vez amado y temido, pero como es difícil reunir ambas cosas, si se ha de renunciar a una de ellas más vale renunciar a ser amado. Argumenta que los líderes "que son amados no pueden contar con las personas cuando se las necesita de verdad ya que los hombres temen menos ofender a aquel que se hace amar que al que se hace temer, porque la amistad es un vínculo de obligación, el cual, para vergüenza de los hombres, siempre se rompe en ocasión de la propia utilidad; pero el temor de un castigo jamás les abandona". De esta frase niego la mayor pero estoy de acuerdo con la menor. Es indudablemente mucho mejor ser amado que ser temido pero hay que tener en cuenta las reflexiones de Maquiavelo y evitar las externalidades negativas a nivel institucional de este amor. Es cierto que un liderazgo que se fundamente exclusivamente en el amor y estima hacia su líder es insuficiente y suele ser habitual que en muchos momentos críticos, en los que se contraponen intereses individuales o grupales con los de la institución y su líder, surjan problemas con este modelo de liderazgo. Yo esto lo he sufrido en varias ocasiones y ha supuesto los momentos más desagradables que he tenido en mi experiencia directiva. Me he empeñado siempre en ser benevolente con mi entorno, en especial, con los empleados que dependían de mí (con mis superiores o iguales he mezclado siempre la benevolencia con una cierta crueldad precisamente para defender a mi institución y a mi personal). Se podría decir que me he volcado en dar amor a mis empleados pero no siempre me ha salido bien ya que estos se acostumbran a ello y lo elevan a la categoría de exigencia y adoptan un rol egoísta. Los empleados, en esta situación, dan por hecho

que su líder debe ser benevolente pero no se autoexigen el mismo nivel de benevolencia. En algunos momentos críticos me he quedado muy solo y he sido objeto de algunas malas prácticas que se daba por hecho que debía perdonar o ser condescendiente con ellas a pesar de ser negativas para la institución. Se podría decir que no he sabido utilizar bien la competencia de la benevolencia, ya que no he sido capaz de redondearla con un cierto temor que facilita una mayor exigencia. Mi consejo es que el líder sea benevolente pero con algunos ingredientes que infundan temor y respeto a la autoridad. Es el eterno juego del palo y la zanahoria. Si no hay palo, aunque sea potencial, no hay un buen desempeño. Así es la naturaleza humana, tal y como argumenta Maquiavelo: "Afirmo que es bueno pasar por liberal [ser benevolente y empático]; pero si usas la liberalidad de modo que no seas temido, te será dañosa". Hay que combinar, por lo tanto, la empatía con una cierta dureza y frialdad que mantenga un constante clima de tensión en la institución.

• *Coraje*: esta competencia, en la acepción que nos interesa, es el valor, energía y voluntad para afrontar situaciones difíciles o adversas. El otro significado es el de rabia e irritación que sufre una persona o impetuosa decisión y esfuerzo del ánimo. Un líder debe tener coraje, es decir, ser valiente (como se decía en un capítulo anterior). Un líder también debe mostrar una controlada rabia e irritación ante hechos y situaciones indeseables para el bien de la institución. En cambio, un líder no debe ser impetuoso ya que debe canalizar muy bien su valentía, su rabia y su irritación.

En primer lugar, el directivo debe ser muy valiente con sus superiores y con sus iguales para defender los intereses de su organización y de su personal. Ya lo dice Maquiavelo: "Es indudable que los príncipes se hacen grandes cuando vencen las dificultades y las oposiciones

que se les presentan". El coraje bien entendido es una fuente de legitimación para el líder. En las instituciones públicas se producen muchos conflictos de intereses políticos, organizativos y personales y la función de un líder es ganar estas batallas en favor de su organización o ámbito de gestión. Es lo que se llama defensa de la organización para lograr el mayor estatus posible de esta y de su personal en el seno de la red de organizaciones y ámbitos de gestión que conforman el *holding* institucional de una Administración pública.

El principal instrumento para poder actuar con coraje y valentía frente a los superiores o iguales es poseer unos buenos modelos conceptuales para las políticas y actuaciones públicas de nuestra organización. En mi caso cuando me he encontrado en situaciones de conflictos de intereses institucionales o personales he jugado con tomar distancia en los desacuerdos y abordarlos desde una lógica conceptual y casi siempre me he llevado el gato al agua. Ya lo dice Maquiavelo: "Es necesario al príncipe basar su gobierno sobre buenos fundamentos, so pena de verse hundido en la ruina". Es evidente que el coraje sin una buena táctica y unos buenos argumentos no sirve para nada o incluso es contraproducente. También es cierto que en algunas ocasiones hay que enfrentarse a modelos conceptuales del adversario también muy solventes; en estos casos hay que intentar buscar acuerdos intermedios o incluso renunciar a los propios en defensa de un interés institucional de carácter superior. En casos excepcionales, uno se puede encontrar conque a pesar de tener buenos argumentos no son aceptados por sus superiores. A lo largo de mi experiencia, la estrategia que he adoptado es que si mi interés y mi política eran nucleares para el proyecto institucional he optado por enfrentarme abiertamente, con coraje, a mis superiores. Algunos de mis colegas jamás entendieron

estos momentos de coraje (en las dos acepciones del término) ya que lo percibían como muy arriesgado o incluso suicida. Mi reflexión es que sí y no. Es cierto que enfrentarte en muchas ocasiones a tus superiores (y también, o en paralelo, a tus iguales) suele finalizar con el cese de uno. Pero mi experiencia dice que cuando te nombran para un puesto directivo de carácter político o profesional te dan una baraja de cartas con dos o tres comodines. Estos comodines representan las veces que puedes enfrentarte a tus superiores. La clave consiste en saberlos administrar y en utilizarlos en los momentos más críticos para el buen desempeño de la institución que gobernamos, y ser conscientes de que hay un momento en que se han agotado estos comodines y el próximo enfrentamiento puede implicar el cese. Una vez que me nombraron para un puesto directivo en una institución que vivía un momento político muy convulso gasté, sin apenas darme cuenta, todos los comodines en pocos meses. Hubo un momento en que sentí que se respiraba en el ambiente de la institución mi inminente cese y era un indicador evidente de que no me quedaban más comodines. Tuve la fortuna de que mi superior dimitió y al nombrar a otro nuevo recibí otra baraja con nuevos comodines. A partir de ese momento, los administré con mucha más prudencia e inteligencia.

Por otra parte, el coraje, en su acepción de rabia e irritación, hay que utilizarlo con el personal que uno tiene bajo sus órdenes. Cuando un empleado, grupo de ellos o unidad administrativa no está a la altura de las exigencias debe mostrarse de forma calculada y controlada la irritación que provoca esta situación, y con ella infundir un cierto respeto e incluso miedo. Se podría decir que el coraje en calculadas dosis es un buen complemento para evitar las externalidades negativas de un liderazgo benevolente.

• *Disciplina*: en su sentido original, la disciplina es la instrucción sistemática dada a discípulos para capacitarlos como estudiantes en un oficio o comercio, o para seguir un determinado código de conducta u "orden". A menudo, el término "disciplina" puede tener una connotación negativa. Esto se debe a que la ejecución forzosa de la orden (es decir, la garantía de que las instrucciones se lleven a cabo) puede ser regulada a través de una sanción. También puede significar autodisciplina, en el sentido de "hacerse discípulo de uno mismo", es decir, responder en actitud y en conducta a comprensiones e ideales más altos. La disciplina es la esencia de las organizaciones y mucho más en las instituciones jerárquicas como son las públicas. El líder debe exigir disciplina a todos sus empleados pero para ello debe primero autoexigirse esta misma disciplina. El líder disciplinado suele disfrutar de organizaciones en las que impera la disciplina y, en cambio, el líder indisciplinado suele sufrir organizaciones asilvestradas. ¿Qué supone ser un directivo disciplinado? Para responder a esta pregunta hay que reflexionar sobre el elemento clave de la disciplina de un directivo: la gestión de su agenda. Un directivo disciplinado es aquel que llega el primero en el trabajo y se retira el último, es el que siempre lleva su trabajo y sus "deberes" al día, es el que mantiene en la agenda todas sus actividades clave (reuniones, entrevistas, despachos o intervenciones públicas) y solo las altera en situaciones muy excepcionales. El mantenimiento estricto y sistemático de la agenda de un directivo de carácter político es un asunto muy complicado ya que suele sufrir todo tipo de agresiones por contingencias y sobresaltos. Además la agenda de un directivo público suele estar condicionada por las agendas, todavía más complejas, de sus superiores. El resultado suele ser el caos a resultas de una falta absoluta de sistemática a nivel de agenda del directivo, y repercute de forma muy negativa en

los cargos inferiores que se acostumbran a estas alteraciones constantes y también dejan de ser sistemáticos en sus encargos y obligaciones. En este tema, la lógica de la disciplina es distinta en función de si el directivo es político o es profesional. El líder político está sujeto a una actividad muy variable llena de imprevistos que hace muy difícil mantener una agenda sistemática. En este caso, el entorno ya suele comprender esta dificultad y de lo que se trata es de planificar al máximo la agenda e introducir cambios sensatos que no repercutan en el trabajo y en el cronograma de actuaciones de la institución. En ocasiones no queda más remedio que anular un compromiso pero hay que avisarlo con un cierto tiempo y hay que buscar un hueco en la agenda lo más pronto posible. La disciplina del líder político consiste en saber lograr atender las eventualidades, afectando lo mínimo imprescindible a la calidad del trabajo de sus colegas o cargos inferiores. Yo he trabajado en instituciones en las que mis citas y reuniones con mis superiores eran respetadas casi siempre salvo en el caso de imponderables bien justificados. Pero también he trabajado en instituciones en las que el cincuenta por ciento de citas y reuniones me eran anuladas de forma sobrevenida cuando ya las había preparado e incluso realizado el esfuerzo del desplazamiento y, además, se restituían al cabo de un tiempo a todas luces excesivo. Esto no es admisible y solo es imputable a una falta de disciplina y de planificación por parte de los directivos absentistas. Para un directivo la agenda debe ser sagrada y solo puede ser sacrificada en casos evidentes de fuerza mayor.

La agenda de un directivo profesional debe ser todavía más exigente y sistemática ya que su incumplimiento es devastador para la institución. En una ocasión, recién nombrado en un cargo político, cuando estaba entrevistando a un candidato a directivo profesional (subdirector

general en este caso) le hice la siguiente reflexión: mira tú vas a ser el máximo directivo profesional de esta institución y te vas a convertir en el punto de referencia y en la unidad de medida de todo el personal de la organización. Esto no sucede tanto en mi caso como responsable político ya que yo voy a ser visto como alguien ajeno a la institución que procede de otro ámbito y mi conducta va ser analizada con indulgencia dada mi procedencia y mi nivel de responsabilidad. Pero en tu caso, como directivo profesional y uno más de la institución con carácter permanente, no va a suceder lo mismo. Tú eres uno de los suyos que ahora ocupas el puesto profesional de más alta responsabilidad y de forma inmediata te vas a convertir en la vara de medir. Se van a fijar a qué hora llegas al trabajo por la mañana, si eres puntual o no, si fichas o no; se van a fijar en tus salidas para tomar el desayuno o un café; en la hora a la que sales por la tarde, en la puntualidad en reuniones y en despachos, etc. Si muestras disciplina en todas estas actividades el personal lo va a emular y vamos a disfrutar de una organización disciplinada. Hay que utilizar, en este sentido, los beneficios de un modelo jerárquico. Dicho de forma práctica: si el líder es puntual en las reuniones todos los miembros de la organización suelen ser puntuales.

Maquiavelo se refiere a que "debe un príncipe no consagrar sus desvelos a otra cosa que no sea la organización de la disciplina de su ejército [...] y cuando los príncipes han pensado más en los placeres que en las armas, han perdido su Estado". En este sentido, apela aquí a la autodisciplina del directivo como el mejor mecanismo para lograr dirigir a un equipo de profesionales disciplinado. Lograr esta disciplina es un mecanismo para tener éxito a nivel institucional.

Para finalizar este capítulo de competencias directivas hay que reconocer que nos hemos movido en un intervalo incómodo entre dos polos contrapuestos: por una parte, el

líder debe ser sincero, benevolente y autodisciplinado; y por otra, debe ser astuto, calculador y algo cruel. Maquiavelo navega constantemente en esta contradicción: "Cualquiera comprende cuán laudable es en un príncipe cumplir sus promesas y vivir con integridad y no con astucia. Sin embargo, la experiencia nos enseña que en nuestro tiempo no han realizado grandes cosas sino aquellos príncipes que han hecho poco caso de sus promesas y han sabido engañar con astucia a los demás hombres. Debéis saber que hay dos maneras de combatir, una con las leyes, otra con la fuerza; la primera es la propia de los hombres, la segunda de las fieras; pero como la primera pocas veces basta hay que recurrir a la segunda. Es pues necesario a un príncipe saber ser alternativamente fiera y hombre". A un buen líder, por lo tanto, siguiendo la tesis de Maquiavelo no le queda otra opción que moverse en un espectro con dos polos contrapuestos: en un hombre de ley y en una fiera. Maquiavelo reconoce la necesidad de esta mezcla con muchos ingredientes de fiera y solo algunos de hombre de ley. Aquí hemos intentado demostrar lo contrario: muchos ingredientes de hombre de ley y algunos ingredientes, utilizados de forma medida y cauta, de fiera. Y el otro elemento a retener es que es imprescindible que un buen líder, además de ser hombre de ley, debe saber ejercer también un poco de astuta fiera. Solo con esta alquimia entre ambos contradictorios ingredientes se consigue ejercer un liderazgo exitoso.

CAPÍTULO 8

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS GENERALES DE CARA A UNA FUTURA REGULACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

Este capítulo es la excepción a la lógica narrativa de este libro que, como ensayo, se ha basado en un conjunto de reflexiones y relatos heterodoxos de carácter general vinculados a la realidad de nuestras instituciones públicas en el punto de contacto entre la política y la administración. Este capítulo, en cambio, tiene por objetivo presentar un conjunto de propuestas de cara a una futura regulación de la dirección pública política y, en especial, profesional en España. Ello implica que corresponde hacer en este momento un diagnóstico más técnico y preciso sobre los problemas detectados (es decir, resumir los argumentos más importantes de carácter técnico y académico que han aparecido hasta el momento en el libro) para poder diseñar con una cierta solvencia un modelo alternativo de espacio directivo mínimamente regulado.

El espacio directivo es poliédrico y en este capítulo (al igual que en el resto del libro) se van a analizar tres de sus posibles dimensiones: el directivo con perfil político, el directivo de carrera con perfil profesional y, finalmente,

el directivo con el doble rol de confianza política y profesional (politécnico). Los tres perfiles son necesarios y, en muchas administraciones públicas, deben coexistir. En la actualidad conviven sin una regulación específica y con unas reglas del juego que son el resultado de ajustes institucionales, de luchas de poder y de la cultura política y administrativa que predomina en cada Administración pública. Esta suerte de autorregulación ha funcionado razonablemente bien (a pesar de sus evidentes patologías) durante un par de décadas. Pero durante los últimos años este modelo de adaptación mutua parece agotado y las patologías son la norma; y el respeto a los respectivos espacios, la excepción. Todo parece indicar que se ha finiquitado el modelo y que se requiere una regulación específica vía estatutos del directivo público y de necesarias estrategias formativas de sensibilización y capacitación en dirección pública. En el espacio directivo nuestras administraciones públicas muestran las siguientes disfunciones, cada vez más estructurales e integrales:

- Una confusión absoluta entre el rol de dirección política y el rol de dirección profesional. No se conoce dónde acaba la política y dónde empieza la meritocracia profesional.
- Una despolitización de muchas administraciones públicas derivada de la migración de los directivos políticos hacia tareas de carácter profesional y operativo. Algunos políticos huyen de las incertidumbres de las complejas tareas políticas (defender al interés general derivado de la integración de variadas expectativas individuales y de la implementación de un determinado programa político) y se refugian en el confort de métodos y técnicas profesionales de gestión que tienen una naturaleza muy socializante.

- Una politización de los profesionales de la gestión pública que se ven abocados a puestos que materialmente son políticos, como es el caso de una buena parte de los altos cargos que ocupan los cuerpos de élite de funcionarios en la Administración General del Estado. La politización de los profesionales de la gestión pública también puede germinar por la vía de la politización de los cargos profesionales (por ejemplo, los puestos de libre designación) que hacen inevitable adoptar perfiles políticos o coquetear con la política si se desea llegar a los puestos profesionales de máxima responsabilidad que deberían ser ajenos a las interferencias políticas pero que realmente no lo son.
- La aparición necesaria e inevitable de los perfiles bífidos que tienen a la vez una dimensión profesional y una dimensión política. La moda de la gerencialización en muchas administraciones públicas ha acelerado este proceso.
- La existencia de un conjunto de estímulos legislativos e institucionales que fomentan de forma extrema la promiscuidad entre la política y la profesionalización.
- Finalmente, la degradación de una cultura política que ha pasado de respetar parcialmente esta triple dimensión de dirección pública a no respetar ninguna de las "líneas rojas" y a realizar un abordaje, según criterios estrictamente políticos, de los espacios político-profesionales y de los espacios estrictamente profesionales.

El resultado de estas disfunciones es una decadencia constante del espacio directivo, el dominio de la mediocridad y no de la excelencia profesional generándose administraciones

con escasa fortaleza institucional y con una débil musculatura gerencial para afrontar los retos de la gestión pública moderna. Nuestras administraciones públicas, por este motivo, cada vez gestionan peor y cada vez aportan menos seguridad institucional y jurídica, dificultando el desarrollo económico y humano de nuestra sociedad.

Para superar este gran problema y los síntomas asociados al mismo es imprescindible una regulación, vía creación de estatutos del directivo público, que defina normativamente unas reglas del juego claras y razonables que permitan de nuevo la convivencia entre los tres roles directivos analizados y que vuelva a canalizar las relaciones entre la política y la administración. En este sentido, este capítulo presenta un conjunto de reflexiones y propuestas que, sin tener un carácter exhaustivo, perfilan algunos de los posibles caminos y estrategias concretas a seguir en el futuro.

De todos modos, antes de entrar en cada uno de estos apartados es conveniente clarificar un conjunto de elementos necesarios en relación con el modelo de función pública en España que ejerce de contexto ante una futura regulación del espacio de dirección pública:

- El modelo de función pública necesario, y que apuntala con buen criterio el EBEP, es un modelo de función pública flexible, no burocrático, en consonancia con los tiempos, pero que garantice, sin ningún tipo de duda ni de discrecionalidad práctica, los principios públicos de igualdad, capacidad y mérito en el acceso a la condición de empleado público ya que es la base de un modelo de función pública, y que debería serlo también para el conjunto de empleados públicos, y canalizar una carrera administrativa profesional.

- La preocupación por defender los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso puede considerarse como un asunto no menor ya que la flexibilidad, el impacto de la posburocracia y de la Nueva Gestión Pública, el pragmatismo, la adopción de un sistema de reclutamiento *ad hoc* artesanal y personalista, puesto a puesto, etc., ha degenerado en los últimos veinte años, especialmente en las administraciones subestatales, en un enorme clientelismo que tiene como resultado una mediocridad de una parte importante de los empleados públicos (antiguos contratados administrativos transitorios, laborales, interinos, etc.).
- Otro tema a destacar, además del de las "entradas", sería el de las "salidas" del sistema en el sentido de que estas deberían ser más flexibles y permitir el cese de la relación contractual con aquellos empleados públicos muy disfuncionales y/o con muy bajo rendimiento. En este sentido, es imprescindible disponer de instrumentos para superar o anular las patologías más relevantes (con todas las garantías jurídicas posibles) derivadas de una falta objetiva de un mínimo rendimiento.
- La difícil convivencia entre los principios de mérito y flexibilidad: en este sentido, utilizando la primera parte del título y algunas conclusiones del libro de Paco Longo *Mérito y flexibilidad,* ha quedado demostrado que si se parte del mérito y de un planteamiento garantista luego no es posible alcanzar la flexibilidad. Longo propone utilizar la plataforma de la flexibilidad para alcanzar el mérito. Estoy parcialmente en desacuerdo y parcialmente de acuerdo con esta idea. En este sentido parto de la consideración de que para la captación de los puestos profesionales

clave de carácter no directivo no queda otra opción que partir del principio del mérito (más renovado a nivel instrumental, más modernizado y menos burocrático que el sistema actual) y luego plantearse una gestión posterior que sea flexible. En cambio, para el caso de una parte de los directivos cambia el planteamiento y puede considerarse que sí es posible partir de la flexibilidad (planteamientos abiertos con distintas posibilidades y arquitecturas) y mediante este principio alcanzar el mérito.

Todos estamos de acuerdo en que el tema de los directivos públicos es muy complejo y en que las distintas alternativas posibles nunca serán satisfactorias para todos ni afortunadas en todas las situaciones. Por ejemplo, dos los últimos grandes cambios normativos de carácter reformista que afectan a la dimensión directiva (política y profesional) no han sido, a mi entender, acertados. En todo caso es una muestra de la complejidad de este tema ya que ambas reformas al principio se valoraron como atractivas pero con el tiempo la opinión ha ido variando. Dos ejemplos de estas soluciones en principio positivas pero que han ido degenerando en patológicas son:

- La reforma planteada por la LOFAGE en la Administración General del Estado con relación al cambio de una parte importante de los antiguos altos cargos, que pasan a denominarse órganos directivos (subsecretarios y secretarios generales, directores generales, secretarios generales técnicos y, además, los subdirectores generales) y que se distinguen de los denominados órganos superiores (ministros y secretarios de Estado). Este cambio significó que una

parte importante de los altos cargos pasaron en términos conceptuales de un "*spoils system* de circuito abierto" a un "*spoils system* de circuito cerrado". Esto que en principio pareció positivo por su tendencia a la profesionalización después ya no fue tan benemérito y actualmente puede considerarse como algo negativo ya que contribuye de forma evidente, por una parte, al fenómeno de la politización de los funcionarios y, por otra, a la funcionarización de la política.

- Otro ejemplo reformista está en la *Ley 57/2003, de Modernización de la Administración Local* en la que se abre un espacio en el máximo órgano político de carácter ejecutivo (la Junta de Gobierno Local) a un tercio de sus miembros a personas que no son concejales. Este espacio se deja abierto de forma explícita para que los *managers* pasen a ocupar estos puestos. Puede considerarse que es un gran error introducir elementos *manageriales* o profesionales en el máximo órgano de dirección política y que contribuye a agudizar la evidente disfunción de un déficit de rol político en el gobierno local. Se podría afirmar que con estos ingredientes institucionales hay mucho "cómo" (instrumentos de gestión) y muy poco "qué" (definición política de las políticas) en los equipos de gobierno de las denominadas como "grandes ciudades".

Ambos ejemplos demuestran que en España, a diferencia de los países de nuestro entorno, no existe una buena regulación que permita diferenciar y distinguir, en la medida de lo posible, la dimensión política de la dimensión profesional. Esta tendencia hacia la diferenciación es uno de los planteamientos normativos de la Nueva Gestión

Pública que de tanto predicamento ha gozado en nuestro país pero obviando siempre y precisamente este precepto clave. Es más, en España no solo no existe una regulación para separar ambas esferas sino que ambos ejemplos demuestran que la regulación adopta la tendencia contraria: establecer unos incentivos para mezclar lo máximo posible la dimensión política con la profesional y a la inversa hasta configurar un confuso magma político-profesional.

El capítulo 8 se va a estructurar en tres apartados:

a) *Una propuesta general e institucional de regulación del espacio directivo*, contemplando las siguientes dimensiones: arquitectura legislativa, ámbitos de las organizaciones públicas sobre los que se aplica, los actores que pueden asumir las funciones directivas, el sistema de acceso junto con permanencia y cese de la función directiva, los procesos de selección para ocupar un puesto directivo, la evaluación y el sistema retributivo.
b) *Algunas reflexiones-propuestas sobre las tres dimensiones del espacio directivo*: en este apartado se entra en materia de forma más concreta y se presentan algunas reflexiones y propuestas sobre la regulación del espacio de dirección pública en los tres roles más importantes: dirección política, dirección profesional y dirección politécnica.
c) *Sobre las políticas de formación de los directivos públicos*: la regeneración de la dirección pública en España no solo depende de establecer su regulación de carácter normativo sino que también debe transitar por la mejora de los planes de formación directivos impulsados por los institutos o escuelas de formación de los empleados públicos.

a) *Sobre una propuesta general e institucional de regulación del espacio directivo*: la propuesta que aquí se presenta no es original en el sentido de que hay varios autores que han elaborado sus propios modelos (destacan las propuestas de Rafael Jiménez Asensio pero también las de Paco Longo, Joan Mauri, Manuel Villoria y, más recientemente, un documento que incluye una propuesta de ley articulada para la regulación de la función directiva en Cataluña elaborada por la Asociación Catalana de Gestión Pública) aunque sí que hay algunos elementos diferentes (no muy relevantes) a estas propuestas.

Sobre la arquitectura legislativa hay que aclarar que la regulación de la función directiva no puede ser objeto de regulación en España por una única ley (por ejemplo, una ley básica del Estado), ya que esta materia es conceptualmente organizativa y como tal está sujeta al respeto a la autonomía de cada Administración que le otorga la Constitución. El primer elemento de la autonomía política y administrativa de una Administración pública es su capacidad de autoorganización. Este vector hace difícil que el Estado pueda legislar para administraciones distintas a su propia arquitectura institucional (la Administración General del Estado) e incluso que las comunidades autónomas puedan legislar más allá de sus propias administraciones autonómicas y optar por abarcar otras administraciones como las locales o las universidades. Evidentemente, el Estado y las comunidades autónomas tienen capacidad para legislar el ámbito local y el ámbito universitario pero hay dudas materiales sobre el nivel de concreción al que pueden llegar, ya que podrían uniformizar en exceso unas realidades muy complejas y diferentes (un ayuntamiento es muy distinto a otro y lo mismo puede decirse de una universidad con relación a otra) sin cercenar la autonomía en materia de autoorganización que tiene cada una de estas

administraciones públicas. Hay algunos actores que consideran que es posible que en una misma ley autonómica se pueda regular la función directiva de forma conjunta en la Administración autonómica, las locales y las universidades, ya que se parte de la consideración material de que en todas las administraciones y niveles administrativos la función directiva es única e igual en todas ellas (esta es la posición, por ejemplo, de la propuesta de la Asociación Catalana de Gestión Pública). En mi opinión, el tema no está tan claro en la medida en que percibo que es muy diferente la realidad autonómica de la local o de la universitaria y, evidentemente, también de la del Estado. Por esta razón, considero que el Estado (en esto no hay discusión) tiene que impulsar los más rápido posible su propia ley y cada comunidad autónoma la suya para sus respectivas administraciones. En el caso de las comunidades autónomas se puede producir una dispersión de modelos, pero seguramente al final se van a generar unas regulaciones muy parecidas por la lógica de emulación y mimetismo que se establece entre ellas. Para las administraciones locales tendría plenamente sentido que se hiciera la regulación de su espacio directivo profesional en una nueva ley de bases de régimen local (anunciada y esperada durante los últimos ocho años) para todo el Estado ya que no sería muy sensato tener 17 modelos de función directiva local. Exactamente lo mismo podría decirse para las universidades (una ley del Estado en la misma senda que la LRU y la LOU). Estas regulaciones legislativas deberían ser claras en las reglas del juego pero sin ser excesivamente detallistas ya que podrían violentar todavía más las maltrechas autonomías de carácter local y universitario. Los elementos críticos de cara a esta producción legislativa son dos: por una parte que sea una regulación real y no se limite a una simple declaración de intenciones que al final deja abierto un amplio nivel de

discrecionalidad en su aplicación concreta (tal y como se ha hecho hasta el momento en los pocos textos legislativos que solo aparentemente han regulado la función directiva). Por otra parte, que estas leyes sean el resultado del más amplio consenso político ya que se trata de un elemento básico de la arquitectura institucional que no puede estar sujeto a cambios constantes en función del color político que asuma el gobierno y/o la mayoría parlamentaria. En definitiva estamos hablando de leyes que deben generar una mayor institucionalidad en nuestras administraciones públicas y, por ello, deberían ser aprobadas por una mayoría parlamentaria muy amplia.

Sobre el tema del ámbito organizativo al que se aplica, hay que decir que la regulación de la función directiva de carácter profesional deja fuera al espacio directivo estrictamente político (altos cargos, cargos electos y eventuales) y al espacio directivo de carácter administrativo (jefaturas y cargos administrativos menores) y solo debe ocuparse del ámbito directivo que está precisamente ubicado entre estos dos ámbitos: entre la política y la administración más operativa. El espacio sujeto a regulación de la función directiva profesional debe ser todo aquel que se encuentre justo debajo del nivel político y que actualmente suele agrupar los puestos de libre designación. Por lo tanto, lo que hay que regular es únicamente esta zona de frontera profesional con la dimensión política siempre dejando claro que este ámbito es materialmente administración y no híbrido (política y administración) aunque sí requiere de unas reglas del juego diferentes al del resto de jefaturas de carácter administrativo mucho más operativas. Parto de la consideración de que las leyes deben dejar meridianamente claro los tipos de puestos que van a ser objeto de aplicación por esta nueva regulación y bajo ningún concepto dejar que cada administración tenga la facultad discrecional (por la

vía de la definición o de justificar excepciones) de definir en sus respectivos aparatos administrativos qué puestos están sujetos o no a esta regulación específica (tal y como propone la Asociación Catalana de Gestión Pública). Si estas leyes atribuyeran capacidades discrecionales o vías de excepción esta regulación quedaría sencillamente en papel mojado. Por otro lado, estas nuevas regulaciones no deberían implicar la creación de una nueva clase o tipo de personal al servicio de las administraciones públicas ya que no se trata de unas leyes que formen parte de la regulación de la función pública sino de una parte de la regulación de la organización administrativa. Es decir, de lo se trata aquí es de configurar una categoría orgánica con unas competencias específicas: básicamente de traducción del mandato político en actividades operativas. Consiste, en definitiva, de reconvertir puestos orgánicos que ya existen (por ejemplo, algunos altos cargos como puede ser el caso de las direcciones generales en las administraciones autonómicas, subdirecciones en el Estado y autonomías, y gerentes, directores de servicios o jefes de servicio en las administraciones locales) en puestos que deben formar parte de la nueva dirección pública profesional (en este punto coincido plenamente con las propuestas de la Asociación Catalana de Gestión Pública).

Con relación a los actores que pueden asumir las competencias directivas, hay que mencionar que este punto va a ser polémico y objeto de pugna entre una posición corporativa de carácter funcionarial y una posición de carácter político mucho más abierta e incluso de carácter empresarial. Aquí el tema clave es si hay que optar o no a que los puestos directivos deban estar reservados exclusivamente a personal funcionario o, más en general, a los empleados públicos, y si estos lo deben ser de la propia Administración o pueden acceder los que procedan de otras administraciones e incluso profesionales procedentes del sector privado. La

propuesta sobre este tema considero que debe regirse por los principios de flexibilidad, de mérito y de competencia de mercado, pero todo ello debidamente regulado. Es decir, el espacio directivo de una determinada Administración debe estar abierto a sus propios funcionarios y también a laborales así como a funcionarios y laborales de otras administraciones públicas, y debe también ser permeable a profesionales procedentes del sector privado. El objetivo máximo debería ser atraer a los mejores perfiles profesionales posibles para ocupar estos puestos sin grandes limitaciones formales de entrada que puedan incentivar espacios corporativos, endogámicos y, en definitiva, de mediocridad. Ahora bien, hay que dotarse de unas precisas estrategias de regulación para evitar prácticas perversas como, por ejemplo, que una Administración se nutra casi en exclusiva de personal directivo procedente de otras administraciones o del sector privado y que desprecie de forma reiterada el conocimiento que atesora en sus propios funcionarios y personal laboral. No sería, en este sentido, un modelo sensato que la mayor parte de la cúpula directiva de una Administración fuera colonizada por personal externo a la misma (salvo en el caso de ayuntamientos medianos), ya que su rendimiento institucional sería discreto o mediocre. Lo lógico es que en administraciones con suficiente masa crítica la mayoría de su personal directivo profesional fuera ocupado por sus propios empleados públicos y una minoría, bien buscada y bien seleccionada (es decir, bien motivada en el sentido de que atienda a perfiles que no se pueden encontrar en la propia Administración), fuera ocupada por personal de otras administraciones o del sector privado. Al fin y al cabo, esta mezcla en la procedencia del personal no supone novedad material alguna ya que lleva tiempo realizándose por la vía de las comisiones de servicios (funcionarios) o en el campo local por la vía

de personal de carácter eventual (para personas procedentes del sector privado).

El tema más importante en la regulación de la función directiva profesional es el del acceso. La mayoría de las propuestas realizadas sobre este tema apuestan por la vía de la acreditación. La acreditación consiste en definir unos sistemas centralizados de carácter estrictamente meritocrático que aseguren de forma objetiva y neutral que aquellos que puedan acceder a la condición de directivos públicos tengan las capacidades y competencias mínimas para poder ejercer esta función con rigor. Los sistemas de acreditación son comunes en el contexto internacional y también se utilizan en España para el acceso a algunos puestos funcionariales y laborales. Por ejemplo, bien conocido es el sistema de acreditación previo realizado por agencias independientes para los profesores de carácter permanente de las universidades públicas (y en cierto modo también de las privadas). Cuando una universidad pública convoca una plaza de profesor permanente solo puede seleccionar a los candidatos que previamente están acreditados y que atesoran unos méritos que garanticen unos mínimos de calidad (trayectoria investigadora y docente).

Esta propuesta implica que las administraciones públicas deberían crear unos organismos de regulación de la dirección pública (institutos de dirección pública o similares adscritos a sus institutos o escuelas de selección y formación) que tuvieran comisiones de acreditación de directivos públicos con un funcionamiento autónomo y neutral. Estas comisiones evaluarían a los candidatos a formar parte de la dirección pública atendiendo exclusivamente a sus méritos de carácter profesional. De este modo se aseguraría que solo el personal experimentado con capacidades y competencias directivas alcanzara este nivel. Se trataría de una comisión que evaluara los méritos de

cada candidato a nivel de los puestos de responsabilidad que haya ocupado previamente, los proyectos o innovaciones que ha impulsado, la formación que ha ido atesorando con el tiempo, etc. Por ejemplo, un funcionario que ha ejercido en su carrera profesional como jefe de sección, como jefe de servicio y/o ha ocupando puestos singulares o de base que han implicado la dirección de un proyecto o la participación activa en una innovación institucional o de políticas públicas relevantes. Además deberían tenerse en cuenta sus méritos en el campo de la formación formal (másters, cursos, etc.) y otros como asistencias y ponencias en congresos especializados, publicaciones sobre la materia, etc. El candidato debería aportar estos datos en forma de memoria que articulara estos méritos en el marco de un perfil y de unas competencias que permitieran valorar un currículum solvente. Además, tendría la posibilidad de que el candidato presentara un proyecto de innovación o mejora a defender de forma presencial ante los miembros de la comisión. Esta comisión debería decidir, previa realización de una guía propia con unos estándares de méritos, si el candidato acredita o no las competencias mínimas. En el caso de que no las acredite debería realizar un informe en el que identificara las lagunas a subsanar en un futuro para que el candidato tuviera conocimiento de sus déficits profesionales. Podrían presentar su candidatura todos los funcionarios y laborales de la propia Administración con categoría de técnicos superiores o similares y con un mínimo de años de prestación de servicios (un mínimo de diez años sería bastante razonable). Asimismo debería dejarse abierta la posibilidad de que se presentaran candidatos de otras administraciones públicas y también profesionales procedentes del sector privado. En todo caso, de estos últimos la comisión debería evaluar no solo su capacidad directiva en el sector privado sino las similitudes de su

perfil y competencias con las que se ejercen en la Administración pública (por ejemplo, empresas privadas prestadoras de servicios públicos o prestadoras de servicios privados de interés general o de carácter universal). Tampoco sería extraordinario en estos perfiles que la comisión solicitara unos esfuerzos específicos a los candidatos procedentes del sector privado en el conocimiento de la realidad de las administraciones públicas (vía cursos de formación u otras formas de acreditar el conocimiento del medio).

Una vez que un candidato esté acreditado para ocupar un puesto de directivo público no tiene porqué suponer que ya es directivo público, sino que tiene la posibilidad de ocupar un puesto directivo en el caso de que sea previamente seleccionado. De tal manera, cuando se convoque un determinado puesto considerado de dirección pública la selección solo se puede hacer entre aquellos candidatos que estén previamente acreditados. En el momento en que una persona acreditada pasa a ocupar un puesto de directivo público adquiere el nivel y los derechos y deberes propios de un directivo público y ya no abandona nunca este estatus (salvo que no supere los periódicos procesos de evaluación que se comentarán más tarde), con independencia de que ocupe o no puestos de dirección pública profesional. Es decir, aquí el elemento clave es lograr una cierta estabilidad, tanto a nivel de estatus como retributivo, de las personas con capacidades y competencias de tipo directivo. Un profesional puede ser cesado de un puesto directivo y no necesariamente ocupar posteriormente y de forma inmediata otro puesto directivo, ya que esto no se puede asegurar ni sincronizar siempre en la lógica de las organizaciones. Pero aquellos que estén durante un periodo transitorio sin ocupar un puesto directivo estricto *sensu* deberían tener garantizado ocupar un puesto singular o de base con un nivel alto (entre 28 y 30 de la

escala funcionarial) en el que desempeñe funciones relevantes acordes con su nivel, con su experiencia y perfil, y con un nivel retributivo no inferior al 20 por ciento (aproximadamente) del máximo que pudiera cobrar si ocupara un puesto reservado a directivo público. Estas garantías solo deberían estar al alcance del personal (funcionario y laboral) de la propia Administración. En cuanto al personal externo, de otras administraciones o del sector privado, las condiciones deberían ser otras, aunque reconozco que son de muy difícil diseño. En estos casos, una opción es que estuvieran obligados a regresar de forma automática a sus ámbitos de origen (a las administraciones públicas de procedencia o al sector privado), pero esto puede ser difícil e incluso injusto en muchos casos. Una solución intermedia sería dar un tiempo de carencia (por ejemplo, dos años) en el que permanecieran en la propia Administración en puestos similares a los propuestos para el caso del personal propio, para que tuvieran tiempo para optar a otro puesto de dirección pública o bien para resolver con mayores garantías su regreso a sus ámbitos institucionales de procedencia.

El hecho de que un profesional entre a formar parte del colectivo de directivos públicos profesionales no debería conllevar un carácter totalmente permanente sino que tiene que depender de si supera o no los periódicos procesos de evaluación que acrediten que sigue manteniendo las capacidades, competencias y méritos para continuar con este nivel y estatus. La evaluación del desempeño es un campo enorme en la Administración pública muy difundido y explorado a nivel teórico (destacan aquí las sólidas aportaciones de Mikel Gorriti o del profesor Miquel Salvador), pero poco implementado en la práctica (salvo una experiencia con cien directivos en el gobierno vasco). Es un tema que genera tanto entusiasmo teórico y divulgativo

como dificultad en su aplicación práctica para que sea sostenible a nivel organizativo y económico y se realice de forma rigurosa. Ya existe alguna propuesta teórica sobre la evaluación de los directivos públicos (por ejemplo, la elaborada por Salvador en un estudio auspiciado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña) pero quizá habría que implementarla, siguiendo una senda más realista, más en unos mínimos que en unos máximos. Sin duda, hay que evaluar a los directivos públicos, pero esta evaluación debería tener como único objetivo detectar los casos excepcionales en que algunos directivos se han descuidado, acomodado y abandonado profesionalmente y que no merecen seguir ocupando un puesto en este espacio. Algunas propuestas realizadas hasta el momento establecen periodos de evaluación con tiempos excesivamente cortos (cada año o cada dos años) que dificultan una buena evaluación (que solo se puede hacer con una cierta perspectiva temporal) y que pueden resultar excesivamente costosos en tiempo, recursos organizativos y económicos. Cuanta más presión se ejerza sobre la evaluación, más posibilidades existen de que esta se haga mal y con un carácter meramente formal. Por estos motivos considero que se debería evaluar de forma profunda y real a los directivos públicos por periodos largos (por ejemplo, por quinquenios) mediante una autoevaluación del evaluado en el que acredite sus méritos acompañada de las evaluaciones realizadas por sus superiores y también de las valoraciones de sus inferiores con la perspectiva que solo otorga el tiempo. A mi entender, el único objetivo de la evaluación es establecer si se considera o no que el directivo público merece continuar formando parte del colectivo de dirección pública profesional, pero no debería tener implicaciones en otros ámbitos como el retributivo (tal y como se argumentará más adelante). Esta

evaluación debería hacerla la misma comisión encargada de las acreditaciones.

El siguiente tema relevante es el de la selección, nombramiento y cese de los directivos públicos al ocupar, mantener y finalizar en un puesto concreto de directivo público. En primer lugar, las vacantes a puestos de directivos públicos deben ser objeto de concurso competitivo y abierto a todos aquellos que tengan la acreditación como directivos, sean estos de la propia Administración o procedan de fuera de la misma. En la convocatoria debería definirse claramente el perfil que se busca y seleccionar de forma motivada al candidato que se ajusta mejor a este perfil. Aquí sería necesario priorizar a aquellos que han ocupado previamente puestos directivos y que forman parte de la plantilla de empleados públicos de la propia Administración. En segundo lugar, atender a aquellos que están acreditados pero que aún no han ocupado puestos directivos y que forman parte de la plantilla de la propia Administración (es necesario abrir estos puestos a los nuevos acreditados). Por último, deberían seleccionarse a aquellos candidatos acreditados procedentes de otras administraciones públicas o del sector privado constatando de forma clara y precisa que perfiles con similares características no los hay entre el personal propio de la Administración. Con este mecanismo se intenta conjugar, por una parte, el derecho de los empleados de la propia Administración a promocionar y el aprovechamiento del conocimiento institucional que hay en la casa y, por otra, un sistema flexible y abierto que permita que entren perfiles diferentes a los propios para aquellos puestos directivos que así lo requieran. Dicho de otro modo: una Administración con grandes dimensiones debería tener a la gran mayoría de sus directivos profesionales entre su personal propio siendo excepcional poseer personal proveniente de otras administraciones o del sector

privado. En el caso de administraciones con pequeñas dimensiones (por ejemplo, ayuntamientos medios) se podría dar justo lo inverso: que la mayoría de sus directivos procedieran de fuera de la propia Administración ya que esta no posee suficiente masa crítica entre su personal para ocupar puestos de esta relevancia.

Por otra parte, el cese de estos directivos profesionales debería continuar siendo discrecional por la naturaleza de estos puestos de intermediación profesional entre el espacio político y el espacio administrativo operativo. Estos puestos asumen funciones de coliderazgo de políticas e innovaciones institucionales (junto con el político), y a pesar del sesgo profesional que aquí se propone no van a dejar de estar sujetos al proceloso baile entre la política y la administración, tanto a nivel objetivo como subjetivo. Las parejas de baile (político y directivo profesional) deben estar muy bien compenetradas a nivel profesional y personal, y esto no siempre es posible aunque se realice un sistema meritocrático de selección de los directivos profesionales. Por este motivo hay que contemplar con normalidad la posibilidad de que estos directivos sean cesados. Por ejemplo, a nadie le debería extrañar que un directivo profesional fuera cesado antes de un año de su nombramiento por un error en su selección o bien porque el político y el directivo profesional no han logrado el nivel mínimo de compenetración imprescindible para lograr un baile digno que permita un buen rendimiento institucional. Con todo, estos ceses deberían ser excepcionales (no más de un 20 por ciento de todos los puestos profesionales en una misma legislatura) y deberían estar debidamente motivados. Finalmente, teniendo en cuenta que este sistema de selección con concursos abiertos de carácter meritocrático configura un modelo de mercado bastante abierto, debería fijarse un tiempo mínimo de permanencia en un

mismo puesto directivo para evitar una excesiva rotación en las personas que ocupan estos puestos. Al ocupar uno de estos puestos directivos hay que hacer un importante esfuerzo organizativo para aprender las especificidades de cada puesto y las reglas y características organizativas de su entorno, así como una relevante dedicación para lograr la compenetración entre el político y el directivo profesional. Por esta razón hay que evitar que estos directivos, una vez accedan a un puesto, se sientan rápidamente atraídos por otras convocatorias y exigir un tiempo mínimo de permanencia en un mismo puesto (por ejemplo, tres años) salvo en los casos de cese por parte de su superior.

Por último, otra dimensión clave en la regulación de un espacio directivo profesional es la cuestión retributiva. Los modelos propuestos que han circulado hasta el momento dan por hecho que las retribuciones pueden ser muy distintas en función de las características de cada puesto de directivo y además consideran adecuado que una importante parte de su retribución (alrededor de un 20 por ciento) vaya ligada a incentivos vinculados a la evaluación del desempeño. Estas propuestas tienen su sentido conceptual ya que hay una gran dispersión de puestos directivos con muy diferentes responsabilidades y, además, es en este espacio directivo donde los incentivos retributivos y la evaluación del desempeño tienen plenamente su sentido. Ahora bien, no hay que obviar que ambas consideraciones tienen problemas en su aplicación a la realidad de nuestras instituciones. Por una parte, el hecho de que existan niveles salariales muy diferentes entre los diversos puestos directivos genera y ha generado importantes disfunciones. Por ejemplo, es habitual que los entes instrumentales de las administraciones públicas (agencias, organismos autónomos, empresas públicas, etc.) tengan puestos directivos con retribuciones mucho más altas que

los puestos directivos de sus matrices o principales institucionales (ministerios, consejerías y ayuntamientos). Este hecho es perverso ya que se produce un corrimiento natural de los directivos públicos más capacitados de los organismos centrales de la Administración (que ejercen el papel de principal en el sentido de dirección y control) hacia los organismos instrumentales de carácter gestor e implementador. Carece de sentido que se refuerce la capacidad gerencial de los entes instrumentales a costa de descapitalizar la musculatura directiva del centro o de la cabeza del *holding* institucional. Por ejemplo: va contra toda lógica que a un técnico comercial del Estado le implique un sacrificio económico trabajar en la cúspide decisoria de su ministerio de referencia y que anhele ocupar un puesto en el ICEX (Instituto de Comercio Exterior) para realizar funciones mucho menos estratégicas porque ello implica multiplicar hasta por tres su salario. O los casos en que un diplomático considera un castigo ocupar un puesto de gran relevancia en el Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que en una embajada cobraría muchísimo más. Estas asimetrías salariales vinculadas a una visión de mercado mal entendido generan muchísimos problemas para lograr un sistema institucional equilibrado.

Otro problema es que si se impulsa que exista una importante parte de la retribución económica vinculada a incentivos esto implica que haya que hacer un gran esfuerzo en la evaluación del desempeño. Ello supone una dedicación organizativa y de tiempo que lo hace difícilmente sostenible a nivel institucional y económico (la evaluación del desempeño es carísima). Además se trataría casi siempre de una evaluación del desempeño viciada, ya que esta iba a depender de su superior (político) en un marco de una enorme proximidad profesional y personal (como buena pareja de baile) que hace muy difícil que esta evaluación se

pueda ejecutar de forma objetiva o neutral. A todo esto hay que añadir que los superiores políticos suelen carecer de los conocimientos, el tiempo y el convencimiento para realizar una auténtica evaluación del desempeño.

Vistas estas dificultades, la propuesta (siendo consciente de que va a generar mucha polémica) es que todas las retribuciones de los puestos directivos sean similares, sin grandes diferencias, y que en estos casos no se incluyan complementos retributivos en base a incentivos vinculados con la evaluación del desempeño. Todos los puestos directivos de una misma Administración pública deberían ser similares (si están bien definidos) en la exigencia de dedicación, compromiso, competencias y habilidades y, entonces, también similares deberían ser las retribuciones (salvo casos excepcionales muy específicos y concretos vinculados fundamentalmente a exigencias horarias o de dedicación en días festivos). El mercado debería basarse en el atractivo de los puestos por su posición nuclear o de responsabilidad y no tanto por sus diferencias retributivas que, como se ha visto, pueden generar externalidades negativas. Lo mismo pienso sobre los incentivos retributivos adicionales ya que se pueden considerar poco apropiados en estos puestos tan estratégicos y sensibles. El hecho de ocupar un puesto directivo es en sí mismo el incentivo, y no hay necesidad de tener que hacer una especie de contratos de gestión (o contratos programas) para cada puesto directivo, ya que al final estos serían elaborados por los propios directivos profesionales y se generaría un auténtica selva y caos retributivo.

b) *Algunas propuestas concretas de regulación del espacio directivo en sus tres roles o dimensiones.* Se trata aquí de analizar y proponer cambios concretos para cada nivel de Administración pública en relación a los tres perfiles de directivos públicos: directivos políticos (género político), directivos

politécnicos (tercer género o género híbrido) y directivos de carrera administrativa (género administrativo).

1) *Con relación al género político*: hay que dejar un espacio político sin restricciones de "*spoils system* de circuito abierto" para los altos cargos y personal eventual. En este apartado se parte de la consideración de que no debe importar ser generoso en este punto si se preservan el resto de los ámbitos y elementos del sistema. Esto quiere decir que se consideran poco afortunadas las soluciones "funcionariales" de la LOFAGE, así como las soluciones "manageriales" de la *Ley de Modernización Local*. Este planteamiento implica, por ejemplo, que no hay problema para que los puestos de directores generales de la Administración General del Estado formen parte de este grupo, ni tan siquiera los directores generales de las administraciones autonómicas con grandes dimensiones, y ni tampoco que en los grandes y medianos ayuntamientos exista una posición política inferior a los concejales con responsabilidades de dirección de la gestión. Algunos argumentos a favor de esta propuesta podrían ser:

- La mayor parte de estos altos cargos políticos pueden considerarse como puestos de función directiva política.
- Hay que destacar que en España no existen grandes patologías en este ámbito en el sentido de que no hay una gran voracidad de los partidos políticos en ocupar y dominar los aparatos administrativos. De esta manera, destaca en positivo la racional presencia y las limitadas competencias en España de los órganos *staff* ocupados por eventuales. Este hecho contrasta con la situación en otros países (por ejemplo, en muchas administraciones de América Latina) donde una proliferación de órganos *staff*

y de eventuales configura toda una administración paralela de naturaleza política. En definitiva, no hay ningún problema para dejar un espacio político holgado que sea ocupado por roles estrictamente políticos, sean estos altos cargos o asesores de estos (eventuales agrupados en gabinetes o en otros órganos *staff*).

En relación con el ámbito político, el objetivo consistiría en definir en las administraciones públicas un amplio espacio para ser ocupado mediante criterios estrictamente políticos. La contrapartida es que este espacio no debería ser traspasado nunca ni tan siquiera utilizando argumentos de excepcionalidad.

La propuesta concreta para cada nivel administrativo sería:

- *En el nivel estatal*: titular del ministerio, secretarías de Estados, subsecretarías, secretarías generales y direcciones generales. También hay que añadir un número limitado de eventuales vinculados a los gabinetes de los tres primeros altos cargos.
- *En el nivel autonómico*: titular de la consejería, viceconsejerías, secretarías generales (o secretarías generales técnicas) y secretarías sectoriales. Con relación al puesto de dirección general sería conveniente que este no formara parte del nivel político y sí del nivel político-profesional salvo en casos excepcionales vinculados a comunidades autónomas con grandes dimensiones. También hay que añadir un número limitado de eventuales vinculados a los gabinetes de los consejeros.
- *En el nivel local*: miembros de la junta de gobierno local (concejalías con cartera). También habría que

incluir en este ámbito un número muy limitado de eventuales vinculados al gabinete del alcalde y con funciones de asesoría político-técnica, de protocolo y de relaciones con los medios de comunicación. A nivel inferior se podrían considerar puestos políticos los de coordinador general y gerente en el caso de las diputaciones y de los ayuntamientos de grandes dimensiones.

2) *Con relación al género politécnico (tercer género o género híbrido)*: en este ámbito es donde habría que aplicar la regulación de la función directiva presentada en el apartado anterior. Se trata aquí de la ocupación directiva de carácter profesional con ingredientes de confianza política y personal en la que hay que diferenciar, por una parte, cuando los puestos los ocupan personal externo de otra Administración pública como funcionario o laboral o profesionales procedentes del sector privado (*spoils system* de circuito abierto) y, por otra, cuando los puestos son ocupados por funcionarios de la propia Administración —puestos de libre designación— (*spoils system* de circuito cerrado), que es un territorio muy ambiguo pero con un gran dinamismo en las administraciones españolas durante las dos últimas décadas.

Las propuestas concretas por nivel de Administración pública son:

- *Administración General del Estado*: subdirecciones generales. También formarían parte del espacio político-profesional las direcciones y/o gerencias de agencias, organismos autónomos y empresas públicas. Hay que destacar que dejar estos puestos abiertos a la ocupación por el personal de otras administraciones o del sector privado es toda una

novedad (en especial, en el caso de las subdirecciones generales).

- *Administraciones autonómicas:* direcciones generales en las comunidades autónomas en que este puesto esté profesionalizado (que deberían ser la mayoría). En el caso de las administraciones autonómicas que mantuvieran la posición política del director general, la posición de politécnico la ocuparían las subdirecciones generales o puestos orgánicos asimilados. También formaría parte del espacio político-profesional las direcciones y/o gerencias de agencias, organismos autónomos y empresas públicas.
- *Administración local:* vicegerencias, direcciones generales y direcciones de servicio o asimilados. También formaría parte del espacio político-profesional las direcciones y/o gerencia de agencias, organismos autónomos y empresas públicas en las corporaciones locales con unas grandes dimensiones.

3) *Con relación al género profesional de carácter administrativo*: hay que dejar un espacio de función directiva en el que únicamente se utilicen criterios profesionales, de carrera administrativa, bajo los criterios de igualdad, capacidad y mérito. Este espacio debería definirse para cada Administración con la intención de que sea lo más amplio posible. Cuanta más dimensión tenga una Administración pública mayor debería ser este espacio ya que esta Administración posee mayor masa crítica para lograr puestos directivos profesionales de calidad. Por otra parte, también hay que tener presente la ocupación predirectiva de carácter estrictamente profesional: agrupa al personal que ocupa las jefaturas administrativas inferiores y que en concreto suelen ser las jefaturas de servicio, de sección y de negociado. Estos

puestos deberían estar ocupados por funcionarios mediante concursos en los que primen únicamente los principios de igualdad, capacidad y mérito.

La propuesta concreta para cada nivel administrativo sería:

- *En el nivel estatal:* subdirecciones generales adjuntas y jefaturas de servicio. Todos los segundos niveles directivos de las agencias, organismos públicos y empresas públicas.
- *En el nivel autonómico*: sería conveniente dejar a las subdirecciones generales o puestos asimilados como puestos profesionales puros salvo en casos excepcionales en las comunidades autónomas con unas grandes dimensiones. Además de todas las jefaturas de servicio sin ninguna excepción. También formaría parte del espacio estrictamente profesional el segundo nivel directivo de agencias, organismos autónomos y empresas públicas.
- *En el nivel local:* habilitados estatales (secretarías, intervenciones y tesorerías), vicegerencias y todas los jefaturas de servicio. También formaría parte del espacio profesional las direcciones y/o gerencias de agencias, organismos autónomos y empresas públicas en las corporaciones que no tuvieran unas grandes dimensiones, y en las que sí, los segundos niveles directivos de estas entidades instrumentales.

Finalmente, también es muy relevante definir con claridad las reglas del juego de cada uno de los tres roles y, todavía más importante, evitar por todos los medios el trasvase interesado de las reglas de juego de una dimensión hacia otra. Las reglas del juego que se proponen son:

- *Nivel político*: criterios de selección y permanencia de carácter estrictamente político. Se produce el cese de forma automática cuando se pierde la confianza política del superior o cuando este cesa.
- *Nivel profesional con algún ingrediente político*: criterios de selección y permanencia que aseguren para estos perfiles a los mejores especialistas pero que gocen de un cierto nivel de confianza política y profesional. Estos especialistas pueden proceder de la propia organización de la Administración contratante o de cualquier otra Administración pública o empresa privada con algunos límites.
- *Nivel profesional administrativo*: para proveer estos puestos se hacen concursos entre el personal funcionario de la propia organización bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ningún caso estos puestos deberían definirse como puestos de libre designación y aplicar, por lo tanto, también criterios políticos.

Por otra parte, para los tres roles directivos sería conveniente establecer un límite máximo de tiempo de permanencia en el puesto directivo público sea este de carácter político, de carácter profesional o de carácter politécnico. Se considera que un máximo de 12 años podría ser un periodo razonable. Este límite permitiría superar problemas de enquistamiento, de acomodación sedentaria y de pérdida de creatividad y de dinamismo. No se introduce un tope más bajo para no perjudicar a la institución ya que cuesta mucho tiempo la formación de los directivos para que sean eficaces y eficientes en sus puestos de trabajo.

c) *Sobre las políticas de formación de los directivos públicos*. La regeneración de la dirección pública en España no

depende solo de mejorar su regulación de carácter normativo sino que también debe transcurrir por la mejora de los planes de formación de directivos impulsados por los institutos o escuelas de formación de los empleados públicos. Los problemas de la función directiva en las administraciones públicas españolas no radican solo en la confusión y el travestismo entre los tres roles directivos sino que también agrupan las siguientes disfunciones:

- Un déficit de valores y de ética pública, es decir, una cultura política y una cultura administrativa inadecuadas.
- El dominio, durante los últimos años, de una cultura empresarial poco acorde con la función pública y con la defensa del interés general, que tiene un carácter muy instrumental y que genera una miopía hacia una adecuada visión política e institucional de carácter estratégico.
- El déficit estructural en buena parte de los directivos públicos de habilidades organizativas, de dirección de recursos humanos y de *marketing* institucional (comunicación pública y relaciones con los medios de comunicación).

Los institutos o escuelas públicas de formación (estatal, autonómicas y locales) han abordado, hasta el momento, de forma insatisfactoria la formación de los distintos perfiles de dirección pública. Un primer déficit está en la ausencia generalizada de planes de formación dirigidos a los directivos de carácter político (altos cargos y cargos electos). Se trata de un colectivo de personas difícil ya que por sus densas agendas y por motivos simbólicos (no existe en nuestro país la cultura de la formación de los directivos políticos fuera de las raquíticas experiencias de formación

impulsadas por los partidos políticos) son huidizos a los planes de formación impulsados por institutos y escuelas públicas. Un segundo déficit tiene relación con la formación de directivos públicos profesionales y politécnicos que requieren un modelo de aprendizaje de vanguardia con escasa sintonía con las capacidades organizativas de los institutos o escuelas públicas de formación. Por esta razón se ha generalizado la opción, por parte de algunas de estas instituciones, de externalizar esta formación tan estratégica en escuelas de negocios y excepcionalmente en universidades públicas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP), el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) y la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC) han tendido a externalizar esta formación en forma de posgrados o maestrías. Esta opción contempla una capacitación de carácter instrumental pero olvida una capacitación de naturaleza más institucional. Es decir, esta estrategia es una de las culpables de la excesiva empresarialización de nuestras administraciones públicas y de la pérdida de sus capacidades y fortalezas de carácter institucional. Una prueba del fracaso e insatisfacción con esta opción es que la mayoría de los institutos o escuelas que optaron en su momento por esta línea formativa la han ido abandonando con el tiempo (EGAP, IVAP y EAPC). Pero como en gestión pública suelen convivir los pasos adelante con los pasos atrás hay algunas instituciones que recientemente han decidido invertir de nuevo en esta estrategia, como es el caso reciente, durante la anterior legislatura, del INAP. Sobre este tema hay que dejar claro que no se trata en absoluto de demonizar a las escuelas de negocios, que algunas de ellas en España poseen una calidad contrastada y figuran como las mejores de Europa y del mundo. Se trata de contar con magníficas escuelas de negocios que pueden

aportar valor en la mejora de la capacitación de nuestros directivos públicos y que, por tanto, es imprescindible disfrutar de su magisterio. El error consiste en externalizar en bloque toda la formación de los directivos públicos en estas escuelas de negocios sin dejar espacio a otras estrategias formativas de carácter más institucional, global y plural. Como siempre las opciones híbridas o mestizas suelen ser las que acreditan un mayor rendimiento institucional. Además la opción de la externalización en bloque de toda la formación directiva llega a poner en cuestión la supervivencia institucional de los institutos o escuelas públicas de formación. En este sentido no son pocos los que argumentan que en el siglo XXI ya no tienen sentido estas instituciones *in house* de formación, ya que estas pueden ser absorbidas de forma más eficaz y eficiente por las escuelas de negocios privadas y, supletoriamente, por las universidades públicas. Siguiendo este argumento, las administraciones públicas no requieren institutos o escuelas de formación e investigación sino unos modestos servicios para la formación instrumental en ofimática o en idiomas en los territorios donde coexistan varias lenguas oficiales. Hay que poner en cuestión la modernidad de este planteamiento ya que, a mi entender, es justo lo contrario: un planteamiento anticuado y retrógrado. Precisamente, las administraciones públicas no deberían externalizar nunca los ámbitos que aportan mayor valor institucional y público, como es en este caso, por una parte, la formación de los directivos públicos en sus tres dimensiones o roles y, por otra, la investigación y la innovación en esta materia. En cambio no plantearía ningún problema externalizar la formación instrumental como la ofimática y el aprendizaje lingüístico. Veamos, a continuación, algunas propuestas más concretas para mejorar la formación de los directivos públicos:

- La formación dirigida a los directivos políticos (altos cargos y cargos electos) es complicada por motivos de agenda y por falta de una cultura de la formación de este colectivo. Si se organizan cursos de formación para este grupo estos no suelen implementarse por falta de demanda (salvo en el caso de formación de cargos electos de la Administración local que es un colectivo tan extenso en la que sí hay, en ocasiones, demanda suficiente). La única solución para alcanzar a este colectivo consiste en realizar planes de formación individualizados, uno a uno, basados en la técnica del *coaching*, que permiten su adecuación a las agendas y a la intimidad. De esta manera, los altos cargos suelen acoger con interés propuestas de formación vía *coaching* en materias de dirección de las organizaciones, gestión del tiempo, relaciones con los medios de comunicación e inglés. Una estrategia formativa complementaria sería la de organizar pequeños encuentros con altos cargos, por ejemplo, desayunos de trabajo, invitando a una personalidad significativa a nivel mundial de un determinado ámbito sectorial y establecer una reunión-debate de intercambio de ideas entre los directivos participantes (lo ha implementado recientemente con un relativo éxito el IVAP).
- Para los directivos profesionales y para los directivos politécnicos las metodologías anteriores (*coaching* y encuentros puntuales) también funcionan. Aquí el problema es que se trata de técnicas muy caras para aplicar a colectivos tan numerosos y la solución es aplicarlos de forma incremental y continuada.
- También para directivos profesionales y para directivos politécnicos existe la opción de organizar posgrados o maestrías en la función directiva o en la alta

función directiva. Estos programas deberían ser institucionales, es decir, organizados directamente por las propias instituciones públicas con programas específicos que ataquen a los problemas autóctonos, con una presencia importante del profesorado compuesto por directivos *seniors* de la propia Administración y de otras administraciones. Evidentemente dentro de estas maestrías habrá materias relevantes impartidas por escuelas de negocios, por profesorado de las universidades públicas y por consultores, pero el programa docente debe estar dirigido e implementado por el instituto o escuela de formación de la Administración que desea formar a sus directivos públicos. La política de formación de los directivos públicos es una materia crítica y estratégica que no puede externalizarse en bloque y solo puede hacerlo en materias concretas.

- En el marco de estas maestrías, los directivos participantes deberían elaborar como trabajo final del posgrado un plan de mejora que ponga en conexión los conocimientos recibidos con el diseño e implementación de mejoras e innovaciones en sus respectivos ámbitos de gestión. Aquí el objetivo consiste en lograr que los directivos demuestren capacidad de generar discurso y conceptos de renovación institucional. Es decir, no se trata solo de lograr directivos acreditados como buenos *practitioners* sino que se configuren también en una comunidad epistémica con capacidad de plantear conceptos e ideas y que, por ello, sean respetados por el resto de estamentos de la Administración.
- Elaboración de programas a medida para la formación directiva de los diversos ámbitos de gestión con unas características sectoriales y unas problemáticas

de dirección propias (ministerios, consejerías, concejalías, agencias, organismos autónomos, empresas públicas o consorcios). Las administraciones públicas agrupan distintas realidades de dirección y de gestión que requieren programas directivos con características específicas. Si bien es cierto que la dirección pública requiere unas habilidades comunes, también es verdad que es distinto dirigir, por ejemplo, un centro hospitalario o una delegación internacional de cooperación al desarrollo. En este caso, se trata de hacer estudios específicos sobre las necesidades directivas de un determinado ámbito de gestión y generar un programa específico de formación directiva que atienda a esta demanda.

- Crear *extranets* corporativas que fomenten la participación, en redes sociales arbitradas, de los directivos en el intercambio de ideas, discusión sobre nuevos modelos de gestión, etc., generándose un espacio virtual de gestión del conocimiento directivo.